

# Chapitre 17

## **Le programme Travaux d'infrastructure Canada**

Phase II et suivi de la vérification  
de la Phase I



# Table des matières

	<b>Page</b>
<b>Points saillants</b>	17-5
<b>Introduction</b>	17-7
Objectifs et structure du programme	17-7
La répartition des responsabilités entre le gouvernement fédéral et les provinces repose sur les compétences respectives de chaque palier	17-8
Objet de la vérification	17-9
<b>Observations et recommandations</b>	17-10
<b>Mise en oeuvre du programme</b>	17-10
Il y a quelques différences entre la Phase I et la Phase II	17-10
Les deux phases du programme ont été mises en oeuvre rapidement	17-11
Les responsables du programme ont une opinion très positive à l'égard de l'approche adoptée	17-11
On s'est efforcé de mettre en valeur la participation de tous les partenaires	17-12
<b>Financement, ciblage et répercussions du programme</b>	17-12
Les fonds ont été largement consacrés à des projets d'infrastructure dite traditionnelle	17-12
Le ciblage du programme présente des faiblesses	17-14
Les répercussions des projets liés au secteur privé doivent être examinées	17-15
Il y a des mesures incitatives en faveur de la substitution des fonds du programme	
Travaux d'infrastructure Canada aux dépenses d'infrastructure courantes des provinces	17-17
Des mesures de protection s'imposent pour limiter le phénomène de substitution	17-19
Les estimations relatives à la création d'emplois soulèvent toujours des questions	17-19
<b>Contrôles financiers et contrôles de gestion</b>	17-21
On ne se préoccupe pas suffisamment d'exercer un contrôle	17-21
Les vérifications de conformité n'ont pas été exécutées en temps opportun	17-21
Assurance insuffisante à l'égard de l'optimisation des ressources	17-23
Améliorations au chapitre du respect des obligations du gouvernement fédéral en matière d'environnement	17-24
<b>Réponse à la vérification de 1996</b>	17-26
Peu de progrès ont été accomplis pour donner suite aux recommandations découlant de la vérification de la Phase I, en 1996	17-26
Les ententes fédérales-provinciales doivent être améliorées	17-26
<b>Conclusion</b>	17-28
<b>À propos de la vérification</b>	17-31

	<b>Page</b>
<b>Pièces</b>	
17.1 Répartition des fonds de provenance fédérale alloués aux projets de la Phase II	17-9
17.2 Montant total des investissements escomptés par type d'infrastructure : Phase I et Phase II	17-13
17.3 Fréquence des critères de sélection des projets et des assertions accompagnées de documents à l'appui pendant la Phase II	17-14
17.4 Projets de la Phase II comportant des partenariats avec le secteur privé et d'autres liens avec ce secteur	17-16
17.5 Aide à l'investissement dans l'infrastructure locale – Ratio (%) de partage des coûts du gouvernement provincial en vertu du programme Travaux d'infrastructure Canada et de certains programmes provinciaux d'aide aux municipalités au titre des immobilisations – de 1993 à 1999	17-18
17.6 Procédés de vérification de conformité utilisés pendant la Phase II	17-22
17.7 Évaluation de la réponse des responsables du programme au Rapport du vérificateur général de 1996	17-27



# Le programme Travaux d'infrastructure Canada

## Phase II et suivi de la vérification de la Phase I

### Points saillants

**17.1** Le suivi de notre chapitre de vérification de 1996 indique que peu de progrès ont été accomplis afin de combler les lacunes cernées dans la Phase I du programme Travaux d'infrastructure Canada. Nos observations de 1996 portaient sur la nécessité de définir plus clairement les objectifs du programme et les critères de sélection des projets, de même que sur la nécessité d'améliorer l'information, y compris l'estimation des emplois créés et les rapports à ce sujet. Les évaluations environnementales sont le principal secteur où il y a eu des améliorations. On a également constaté une amorce d'intervention pour répondre au besoin d'effectuer des vérifications de conformité. Toutefois, rien n'a été fait pour donner suite à la plupart de nos préoccupations.

**17.2** Le programme a été mis en oeuvre dans des délais très serrés. Les gestionnaires du programme, tant ceux du fédéral que des provinces, ont une opinion très positive à l'égard de l'approche adoptée et considèrent que le programme a contribué au renforcement des relations et de la collaboration fédérales-provinciales. Les résultats produits à ce jour au titre du programme depuis 1994 ont été obtenus grâce à la mobilisation et à la coordination des efforts et des ressources de trois paliers de gouvernement et d'autres partenaires, afin de planifier et de mettre en oeuvre plus de 17 000 projets d'ingénierie et de construction à l'échelle du pays.

**17.3** Notre vérification de la Phase II indique que, dans l'optique fédérale, le programme « repose essentiellement sur la confiance » et que la reddition de comptes laisse à désirer. Les critères de sélection des projets n'ont pas été définis clairement et un grand nombre des dossiers que nous avons examinés ne contenaient pas de preuves convaincantes pour justifier les assertions des promoteurs de projets au regard des critères de sélection. Dans la plupart des cas, les fonctionnaires fédéraux ont recommandé l'approbation de projets sans s'assurer que les assertions des promoteurs de projets étaient accompagnées d'information à l'appui suffisante.

**17.4** Nous avons constaté que les fonctionnaires fédéraux se sont fiés aux certifications municipales et provinciales à l'égard des frais réclamés. Les vérifications de conformité, qui, entre autres choses, constituent une façon d'obtenir l'assurance que les contrôles financiers sont suffisants, n'ont pas été exécutées en temps opportun.

**17.5** Il y a des mesures incitatives en faveur du transfert à l'initiative d'infrastructure fédérale, par les gouvernements provinciaux, des ressources budgétaires qu'ils avaient initialement affectées à leurs propres programmes. Cependant, cette substitution de programme n'est pas inévitable. Dans deux provinces, par exemple, des mesures de protection avaient été instaurées lors de la Phase I afin de limiter « le phénomène de substitution ». Toute substitution réduit les avantages du programme aux chapitres du développement de l'infrastructure et de la création d'emplois. Dans ses rapports au Parlement, le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas clairement expliqué les limites des estimations des emplois créés par le programme.

### Contexte et autres observations

**17.6** Le programme Travaux d'infrastructure Canada, instauré par le gouvernement fédéral en 1994 et présenté comme une initiative à coûts partagés temporaire d'une valeur de six milliards de dollars, a pour objectif de faciliter le développement et l'entretien de l'infrastructure locale ainsi que la création d'emplois. En 1997, le gouvernement fédéral a annoncé la prolongation du programme (Phase II) en y consacrant la somme supplémentaire de 425 millions de dollars, qui devait être complétée par un apport de 850 millions de dollars en provenance des provinces et d'autres partenaires. La plupart des travaux de construction prévus dans le cadre des deux phases devaient prendre fin le 31 mars 1999 ou avant cette date.

**17.7** Les projets de construction de routes, de ponts, de réseaux d'aqueducs et d'égouts ont été les plus courants au cours des deux phases, et plus de 60 p. 100 des dépenses totales y ont été consacrées. Les projets au titre des services communautaires, culturels et récréatifs ont été moins importants pendant la Phase II.

**17.8** Le programme Travaux d'infrastructure Canada est un programme de contributions. Cela signifie qu'il y a versement de fonds fédéraux si les conditions liées au rendement (tel le ciblage des projets) et les exigences du programme sont respectées. Notre examen des dossiers de projets a toutefois révélé que les responsables du programme n'avaient pas porté assez d'attention à ces exigences.

**17.9** Enfin, nous avons constaté qu'au cours de la Phase II, des progrès avaient été réalisés en ce qui touche le respect des exigences de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Cependant, lorsque des effets néfastes sur l'environnement ont été décelés, les mesures d'atténuation n'ont pas été suffisamment précisées et suivies de près.

**Le Secrétariat du Conseil du Trésor a indiqué que des améliorations doivent et devraient être apportées à la prestation future de tels programmes, mais que le chapitre présente une vision négative et non appropriée d'un programme dont les résultats ont été couronnés de succès et qui a contribué à l'amélioration des relations entre les paliers fédéral, provincial et municipal du Canada.**

## Introduction

### Objectifs et structure du programme

**17.10 Le programme a été instauré en 1994 pour contribuer au développement de l'infrastructure locale et à la création d'emplois.** Le programme Travaux d'infrastructure Canada a été mis en oeuvre, en 1994, à titre d'initiative fédérale temporaire à coûts partagés visant à faciliter le développement et l'entretien de l'infrastructure locale ainsi que la création d'emplois. Pour les besoins du programme, le terme « infrastructure » a été définie comme « tout bien corporel immobilisé au Canada nécessaire à la prestation d'un service public ».

**17.11 Le programme est une entente de collaboration.** Le gouvernement fédéral est l'un des nombreux partenaires dans le cadre de ce programme. Parmi ceux-ci, mentionnons les gouvernements provinciaux et les administrations municipales et, dans certains cas, le secteur privé. Aux fins du programme, le gouvernement fédéral a conclu une entente distincte avec chaque province et chaque territoire. Aux termes de ces ententes, il assume jusqu'à un tiers des coûts admissibles des projets approuvés, le reste étant pris en charge par les administrations provinciales et municipales ainsi que par d'autres partenaires. Dans la plupart des cas, les municipalités ont établi leurs priorités en matière de financement du programme d'infrastructure d'après les besoins locaux, et elles ont fait examiner leurs projets par le gouvernement provincial. Les provinces ont ensuite communiqué au gouvernement fédéral les projets retenus pour que ce dernier les examine et les approuve.

**17.12** Bien qu'elles se ressemblent sur le plan du contenu, les ententes fédérales-provinciales varient quelque peu selon la province ou le territoire. De façon générale, chaque entente énonce le but du programme, les critères de sélection des

projets ainsi que les responsabilités financières et opérationnelles des parties en cause. La sélection, l'analyse et la proposition de projets à financer sont la responsabilité des provinces. Le gouvernement fédéral a le droit d'approuver ou de rejeter les projets qui lui sont soumis.

**17.13** Conformément aux ententes, un comité de gestion fédéral-provincial a été établi dans chaque province et chargé d'assumer les responsabilités des gouvernements fédéral et provinciaux. Les comités de gestion ont établi des lignes directrices pour la mise en oeuvre du programme dans leur province.

**17.14** Bien que le développement et l'entretien de l'infrastructure locale relèvent essentiellement de la compétence des provinces et des municipalités, au fil des ans le gouvernement fédéral a fréquemment apporté son aide financière sous forme de prêts, de transferts inconditionnels de fonds (subventions) ou de paiements conditionnels (contributions).

**17.15** Le programme Travaux d'infrastructure Canada est un programme de contributions. Cela signifie que le gouvernement fédéral effectue des versements si les conditions relatives au rendement et les exigences du programme sont respectées, comme le précisent les ententes. Ces exigences ont des conséquences importantes pour le régime de responsabilisation qui se rattache au programme — soit l'obligation mutuelle de rendre compte des partenaires des ententes et l'obligation de rendre compte au Parlement des dépenses effectuées et des résultats obtenus.

**17.16** Au départ, le gouvernement fédéral avait accepté de verser jusqu'à deux milliards de dollars. Les administrations provinciales et municipales ainsi que d'autres partenaires devaient assumer un financement de contrepartie de quatre milliards de dollars. En janvier 1997, le gouvernement a annoncé la prolongation du programme

**Le gouvernement fédéral est l'un des nombreux partenaires du programme dont les investissements totalisent 8,3 milliards de dollars.**

(qui constitue la Phase II), allouant à celui-ci la somme supplémentaire de 425 millions de dollars pour financer de nouveaux projets d'infrastructure, somme à laquelle devaient s'ajouter 850 millions de dollars en provenance des provinces et des autres partenaires. Au cours des deux phases, on s'attend à ce que tous les partenaires aient investi la somme globale de 8,3 milliards de dollars dans le programme. La plupart des travaux de construction prévus dans le cadre des deux phases devaient prendre fin le 31 mars 1999 ou avant cette date.

**17.17 Six ministères et organismes fédéraux participent au programme.** Le ministre responsable du programme est le président du Conseil du Trésor, qui est aussi identifié comme le ministre de l'Infrastructure. Au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor, un Bureau de l'infrastructure a été créé pour assurer la coordination du programme et diffuser de l'information. Bien que le programme fonctionne de façon relativement autonome dans les provinces, le ministre de l'Infrastructure doit approuver officiellement tous les projets, quelle que soit la valeur de la contribution fédérale.

**17.18** Les organismes fédéraux de développement régional — Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, Industrie Canada, Développement économique Canada pour les régions du Québec et l'Agence de promotion économique du Canada atlantique — s'occupent de la mise en oeuvre des programmes au sein des provinces où ils sont établis. Des représentants de chacun des organismes siègent en tant que coprésidents fédéraux au sein des comités de gestion établis aux termes des ententes fédérales-provinciales. Dans certaines provinces, bien qu'il puisse y avoir plusieurs ministères provinciaux chargés de l'exécution du programme, un seul représentant provincial agit à titre de coprésident provincial. Ainsi, la représentation des paliers fédéral et provincial est équilibrée dans toutes les

provinces, chacun étant représenté par un coprésident. En Alberta, un troisième coprésident a été nommé pour représenter les municipalités; il s'agit d'un membre nommé d'office, qui n'est investi d'aucun pouvoir décisionnel officiel.

**17.19** Outre les organismes qui viennent d'être mentionnés, le programme Travaux d'infrastructure Canada englobe l'initiative d'infrastructure des Premières nations, dont la gestion relève entièrement d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Aucun gouvernement provincial ne participe directement à cette initiative, qui n'a donc pas fait l'objet d'ententes fédérales-provinciales. Les propositions de projets sont soumises directement à Affaires indiennes et du Nord Canada.

**La répartition des responsabilités entre le gouvernement fédéral et les provinces repose sur les compétences respectives de chaque palier**

**17.20** Le programme est conçu de façon à reconnaître que, en général, les provinces et les municipalités sont responsables de l'investissement dans l'infrastructure locale. Les administrations provinciales et municipales ont acquis une vaste expérience de la planification, du financement et de la mise en oeuvre de ce genre d'investissement.

**17.21** Au cours des deux phases du programme, les fonds fédéraux ont été alloués aux provinces, aux territoires et aux Premières nations en fonction de leurs parts respectives de la population et du chômage (voir la pièce 17.1 pour la répartition des fonds durant la Phase II). Les fonds ont été alloués à toutes les provinces et à tous les territoires, ainsi qu'à Affaires indiennes et du Nord Canada, de façon à tenir compte des priorités locales. Il en a donc résulté une diversité des méthodes utilisées à cette fin.

**17.22** En se fondant sur leurs propres priorités et sur les besoins locaux, les municipalités et d'autres organisations ont présenté des propositions au ministre provincial responsable ou, dans certains

cas, au secrétariat fédéral-provincial. Lorsque les propositions étaient approuvées à ce niveau, elles étaient communiquées au coprésident fédéral et au ministre de l'Infrastructure pour être approuvées.

**17.23** En général, lorsque l'approbation finale d'un projet avait été donnée par le ministre de l'Infrastructure, une entente locale distincte était conclue entre la province ou le territoire et la municipalité ou une autre organisation. Ces ententes locales sont axées sur des projets et portent sur des questions comme les coûts admissibles et le plafond des contributions; elles ne prévoient pas la participation directe du gouvernement fédéral. Pour les projets des Premières nations, des ententes locales sont conclues entre Affaires indiennes et du Nord Canada et la collectivité des Premières nations compétente.

### Objet de la vérification

**17.24** En plus de porter sur la Phase II du programme, la présente vérification comprend un suivi des observations et des recommandations formulées à titre de leçons apprises dans le Rapport du vérificateur général de 1996 à l'égard de la Phase I. Aux fins de cette vérification, des tests détaillés ont porté seulement sur les dépenses fédérales de 425 millions de dollars se rapportant à la Phase II. Les observations et les conclusions se rapportant au suivi sont clairement indiquées.

**17.25** Le suivi est une pratique courante de notre bureau. Nous avons décidé de faire une vérification supplémentaire de la Phase II pour plusieurs raisons. L'importance des dépenses en jeu — 425 millions de dollars — constitue une raison importante. De plus, la vérification tient compte de l'expérience acquise depuis la première vérification, en 1996. À ce moment, le programme était en oeuvre depuis moins de deux ans; lors de l'examen mené aux fins de cette

vérification, le programme était en place depuis plus de quatre ans. Enfin, et c'est sans doute la raison principale, la seconde vérification donne l'occasion de recenser les pratiques qui ont donné de bons résultats et celles qui requièrent des améliorations.

**17.26 Objectifs.** Plus précisément, la vérification avait pour objet :

- de déterminer la mesure dans laquelle les projets entrepris au cours de la Phase II sont conformes aux exigences des ententes relatives au programme Travaux d'infrastructure Canada en matière de ciblage et de sélection des projets;
- de déterminer la pertinence du mécanisme de gestion et du système financier se rapportant à la Phase II;
- de déterminer la mesure dans laquelle la Phase II est conforme aux

Pièce 17.1

### Répartition des fonds de provenance fédérale alloués aux projets de la Phase II

Bénéficiaire	Allocation fédérale
Colombie-Britannique	51 733 000 \$
Alberta	34 739 000
Saskatchewan	11 584 000
Manitoba	13 688 000
Ontario	153 020 000
Québec	111 645 000
Nouveau-Brunswick	11 035 000
Nouvelle-Écosse	14 272 000
Île-du-Prince-Édouard	2 373 000
Terre-Neuve	10 365 000
Territoires du Nord-Ouest	1 140 000
Yukon	408 000
Affaires indiennes et du Nord Canada (Premières nations)	6 874 000
<b>Total :</b>	<b>422 876 000 \$*</b>

\* Les frais d'administration expliquent la différence par rapport au montant de 425 millions de dollars.

Source : Bureau de l'infrastructure

**Certains travaux  
de vérification ont  
été entrepris  
conjointement avec  
des bureaux de  
vérification  
provinciaux.**

exigences de la loi applicable en matière d'environnement;

- de déterminer la mesure dans laquelle les observations et les recommandations formulées dans le Rapport du vérificateur général de 1996, auxquelles on pouvait donner suite dans le cadre de la prolongation du programme, ont fait l'objet d'une intervention.

**17.27 Travaux entrepris conjointement.** Nous avons entrepris certains des travaux de vérification portant sur la Phase II conjointement avec le bureau du vérificateur général de la Nouvelle-Écosse et celui du vérificateur provincial de la Saskatchewan. Étant donné que le programme est une responsabilité que se partagent le gouvernement fédéral et les provinces, le fait d'effectuer des travaux conjointement a fourni une excellente occasion de procéder à un examen plus poussé dans ces deux provinces. Le point de vue adopté a également permis de procéder à un examen plus approfondi du programme dans les autres provinces assujetties à notre vérification. À l'instar de nos collègues du Conseil canadien des vérificateurs législatifs, nous pensons que les intérêts des contribuables sont mieux servis lorsqu'on effectue une vérification globale des dépenses d'un programme.

**17.28** Le présent chapitre contient les observations, les conclusions et les recommandations se rapportant au gouvernement fédéral, notre sphère de compétence. Les rapports du vérificateur général de la Nouvelle-Écosse et du vérificateur provincial de la Saskatchewan devraient être présentés aux assemblées législatives de ces deux provinces; ils porteront sur des questions concernant les gouvernements provinciaux en cause.

**17.29** Pour compléter les constatations émanant de la vérification effectuée conjointement avec les bureaux de la Nouvelle-Écosse et de la Saskatchewan nous avons fait porter les autres travaux de vérification sur des provinces choisies.

De façon générale, nous avons retenu la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, l'Ontario, le Québec et la Nouvelle-Écosse afin d'assurer la représentation de tous les ministères fédéraux responsables de la mise en oeuvre du programme. L'étendue de la vérification englobe environ 90 p. 100 des dépenses liées au programme. Pour les autres provinces et territoires, les constatations de notre vérification ne s'appliquent pas nécessairement en raison des différences possibles au niveau du programme.

**17.30** Pour les provinces visées par notre vérification, nous avons examiné un échantillon de dossiers de projets fédéraux et un bon nombre des dossiers de projets provinciaux correspondants. De plus, dans certains cas, nous avons examiné les dossiers de projets connexes détenus par les administrations municipales. Nous avons examiné l'initiative d'infrastructure des Premières nations en nous intéressant uniquement aux processus de planification et d'approbation.

**17.31** Les objectifs, l'étendue et les critères de la vérification sont exposés plus en détail dans la section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre.

## **Observations et recommandations**

### **Mise en oeuvre du programme**

#### **Il y a quelques différences entre la Phase I et la Phase II**

**17.32** La conception, la structure et la mise en oeuvre de la Phase II du programme sont la continuation de l'approche de base adoptée pour la Phase I. Néanmoins, quelques modifications ont été apportées à la Phase II. Après la parution de notre rapport de 1996, les ententes fédérales-provinciales ont été modifiées, en 1997, pour y ajouter des dispositions

prévoyant des vérifications de conformité. Des contrôles plus rigoureux ont été ajoutés pour faire en sorte que les exigences du gouvernement fédéral en matière d'évaluation environnementale soient respectées avant que celui-ci donne son approbation. De plus, dans l'une des provinces vérifiées, la Phase II ciblait plus clairement l'infrastructure dite traditionnelle.

**17.33** Qui plus est, pour la Phase II, le gouvernement fédéral a considérablement réduit son niveau de dépenses. Les ententes fédérales-provinciales autorisant les fonds supplémentaires pour la Phase II précisaient que toute activité de construction devait être terminée dans un délai d'un an. Celui-ci a par la suite été porté à deux ans, comparativement à cinq ans pour la Phase I. Étant donné les délais d'exécution plus courts pour les projets de la Phase II et le processus d'approbation plus long (voir le paragraphe 17.39), de nombreux projets n'ont été approuvés qu'après le début des travaux de construction.

### **Les deux phases du programme ont été mises en oeuvre rapidement**

**17.34** Comme nous l'avons noté dans notre rapport de 1996, la mise en oeuvre rapide de la Phase I fait bonne figure à côté de celle d'ententes de collaboration semblables. La Phase II a elle aussi été mise en oeuvre rapidement et la plupart des provinces ont signé des ententes portant modification dans les quelques mois qui ont suivi l'annonce de la prolongation du programme. Lorsqu'on s'est rendu compte que le nouveau délai d'un an pour l'achèvement des projets de construction occasionnerait des difficultés de mise en oeuvre, le ministre de l'Infrastructure a annoncé, en août 1997, une prolongation d'un an. Toutefois, les nouveaux délais d'achèvement n'ont pas pu être incorporés dans les contrats entre les provinces et les municipalités avant que les modifications aient été apportées

aux ententes fédérales-provinciales, plusieurs mois plus tard.

### **Les responsables du programme ont une opinion très positive à l'égard de l'approche adoptée**

**17.35** Les responsables provinciaux et fédéraux du programme, dans chaque province soumise à notre vérification, ont déclaré que le programme avait bel et bien permis d'établir des relations fédérales-provinciales constructives et d'allouer des fonds à des projets d'investissement dans l'infrastructure requise. Depuis le début de 1994 jusqu'à maintenant, les résultats du programme ont été obtenus grâce à la mobilisation et à la coordination des efforts et des ressources de trois paliers de gouvernement (et des autres partenaires) pour assurer la planification et la mise en oeuvre de plus de 17 000 projets d'ingénierie et de construction à l'échelle du pays.

**17.36** Les responsables sont d'avis que l'approche adoptée pour le programme — qui a permis de réunir les connaissances respectives des deux paliers de gouvernement dans un cadre établi par des ententes fédérales-provinciales — explique largement les résultats obtenus. Les gouvernements provinciaux sont chargés de la gestion quotidienne du programme tandis que le gouvernement fédéral joue un rôle moins opérationnel. En conséquence, le gouvernement fédéral n'a pas participé au processus de proposition des projets ni reconsidéré les décisions prises à d'autres paliers au sujet de l'examen et de la sélection des propositions de projets initiales.

**17.37** Les gestionnaires du programme avec lesquels nous nous sommes entretenus étaient d'avis que d'importantes économies avaient été réalisées grâce à la réduction du chevauchement des activités des deux paliers de gouvernement. Les économies n'ont pas encore été évaluées. Qui plus est, il faudrait que toute économie relevée tienne compte de notre

**Les résultats du programme ont été obtenus grâce à la mobilisation et à la coordination des efforts et des ressources de trois paliers de gouvernement (et d'autres partenaires) pour assurer la mise en oeuvre de plus de 17 000 projets de construction.**

évaluation des mécanismes actuels de contrôle et de gestion financiers qui sont recensés dans le présent chapitre.

### **On s'est efforcé de mettre en valeur la participation de tous les partenaires**

**17.38** Les ententes fédérales-provinciales prévoyaient la coordination minutieuse des annonces publiques conjointes et l'installation de panneaux présentant les projets réalisés de concert par le gouvernement fédéral et la province. Par la suite, un effort administratif de taille a été déployé pour voir à ce que ces dispositions soient mises à exécution. La reconnaissance des efforts déployés par les partenaires a favorisé l'établissement de relations constructives.

**17.39** Dans certaines provinces, chaque proposition de projet soumise à l'approbation du ministre de l'Infrastructure a été envoyée aux députés fédéraux et provinciaux des circonscriptions visées par les projets afin de recueillir leurs commentaires. De plus, aucune province n'a pu recevoir l'approbation finale du gouvernement fédéral tant que les exigences en matière d'évaluation environnementale n'avaient pas été pleinement satisfaites. Dans les deux provinces où nous avons examiné ces processus en détail, nous avons constaté que la combinaison de toutes ces exigences avait allongé le processus d'approbation d'environ deux mois.

**17.40** On nous a dit que dans certaines provinces, les demandeurs pouvaient commencer les projets à leurs risques et périls avant d'avoir obtenu l'approbation fédérale en raison des délais serrés auxquels ils faisaient face. Toutefois, si pour une raison quelconque un projet n'était pas approuvé, la part de financement du gouvernement fédéral ne serait pas versée. Pour un grand nombre de projets examinés, on avait donné l'approbation après le début des travaux de construction. À notre avis, le fait de permettre le démarrage des projets avant

leur approbation réduit l'importance du processus d'approbation fédéral.

**17.41** La longueur de ce processus a fait naître un sentiment de frustration chez les responsables du programme. À notre avis, il aurait été raisonnable de simplifier la délégation des approbations en fonction du risque et du niveau de dépenses pour faire en sorte que le ministre de l'Infrastructure n'ait pas à approuver chaque demande. Selon toute probabilité, le temps de traitement des demandes d'approbation aurait été réduit.

**17.42** **À l'avenir, pour de tels programmes, le processus d'approbation des projets devrait reposer sur une approche davantage simplifiée et s'accompagner d'une délégation de pouvoir d'approbation fondée sur le risque et le niveau de dépenses.**

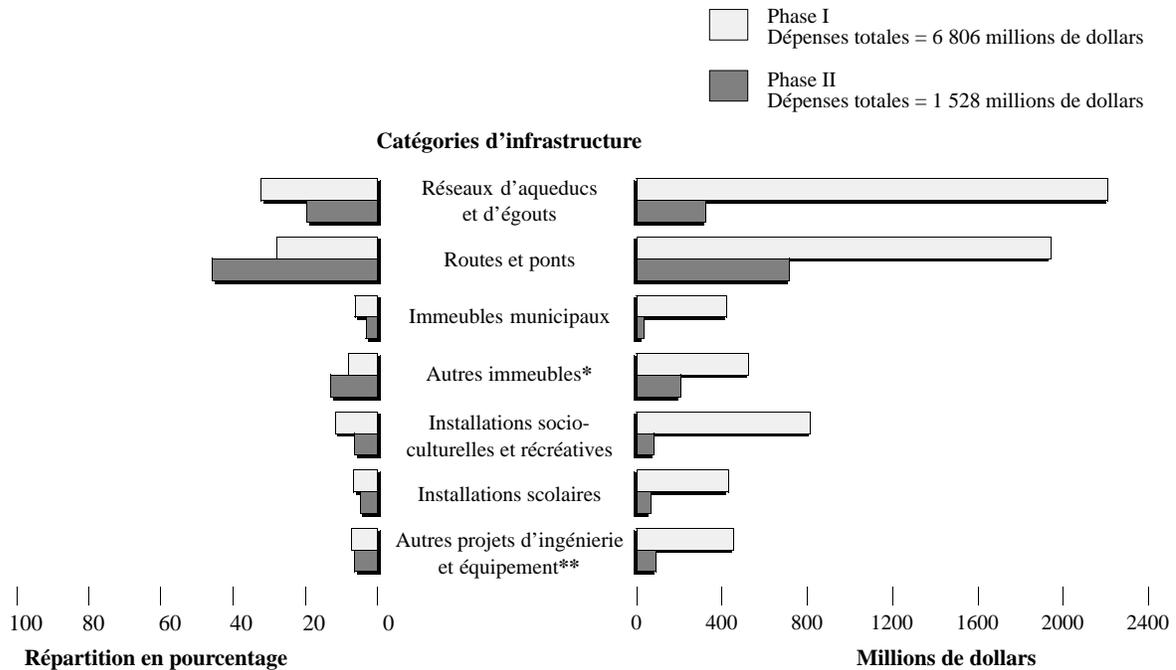
*Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : En principe, la simplification du processus d'approbation des projets est souhaitable. En pratique, le processus constitue l'un des éléments qui doit être négocié avec les autres partenaires du programme, et nous nous efforcerons de le négocier.*

### **Financement, ciblage et répercussions du programme**

**Les fonds ont été largement consacrés à des projets d'infrastructure dite traditionnelle**

**17.43** Le gouvernement fédéral a fait savoir que compte tenu du financement supplémentaire accordé pour la Phase II, l'ensemble des investissements réalisés dans l'infrastructure au titre du programme dépassera 8,3 milliards de dollars — la contribution fédérale se chiffrant à 2,4 milliards de dollars. Comme le montre la pièce 17.2, les projets de construction de routes, de ponts et de réseaux d'aqueducs et d'égouts ont été les plus courants au cours des deux phases du programme. Toutefois, on a

**Montant total des investissements escomptés par type d'infrastructure : Phase I et Phase II**



\* Font partie de cette catégorie diverses structures, notamment des centres de recherche et de développement, des installations agricoles, des laboratoires, des hôpitaux, des garderies et des refuges pour les femmes.

\*\* Font partie de cette catégorie notamment les bassins, les quais, les barrages, les sites d'enfouissement, les contenants pour matières recyclables, les véhicules prioritaires, les systèmes de communication et autres ouvrages.

**Exemples d'investissements de petite et de grande envergure effectués pendant la Phase II, conformément aux ententes examinées**

**Investissements de petite envergure**

- Remplacement des tables de pique-nique dans les aires de loisirs, Birch Cove, Alberta (322 \$)
- Réparation d'un puits à Duff, Saskatchewan (500 \$)
- Réfection d'une chaussée en gravier, Highgate, Ontario (1 211 \$)
- Agrandissement d'un bureau de conseil de bande, West Point, Affaires indiennes et du Nord Canada (39 690 \$)
- Réparation d'une piste cyclable (Trunk Road Bike Route) à Maple Ridge, Colombie-Britannique (2 563 \$)
- Évaluation des systèmes d'aqueducs et d'égouts, St-Adolphe-d'Howard, Québec (10 640 \$)
- Prolongement de la canalisation d'approvisionnement en eau jusqu'à South River pour desservir un secteur commercial, Antigonish, Nouvelle-Écosse (18 000 \$)

**Investissements de grande envergure**

- Élargissement et réfection de la promenade Idylwyld, Saskatoon, Saskatchewan (3,7 millions de dollars)
- Aménagement d'un réseau d'aqueducs et d'égouts, Peguis, Affaires indiennes et du Nord Canada (4,9 millions de dollars)
- Conception et tracé d'une route collectrice, Halifax, Nouvelle-Écosse (4,7 millions de dollars)
- Réfection des rues, des trottoirs et des bordures de trottoir dans les quartiers résidentiels, Edmonton, Alberta (7,7 millions de dollars)
- Achat d'autobus urbains rapides, BC Transit, Colombie-Britannique (21 millions de dollars)
- Reconstruction du carrefour giratoire de l'aéroport de Dorval, Dorval, Québec (36 millions de dollars)
- Rénovation et agrandissement d'une maison d'hébergement pour personnes âgées (Cummer Home for the Aged), Toronto, Ontario (45,8 millions de dollars)

Source : Bureau de l'infrastructure, janvier 1999

**Les projets de construction de routes, de ponts et de réseaux d'aqueduc et d'égouts ont été les plus courants au cours des deux phases du programme.**

accordé moins d'importance aux services communautaires, culturels et récréatifs au cours de la Phase II. Tant pour la Phase I que pour la Phase II, les projets ont été variés sur le plan de la taille et de la nature. Par exemple, pendant la Phase II, le plus grand projet s'est chiffré à 45,8 millions de dollars et il a consisté à rénover et à agrandir le Cummer Home for the Aged, un établissement d'hébergement pour personnes âgées à Toronto, en Ontario. À l'opposé, le projet le plus petit a coûté 322 \$ et il visait à doter de tables de pique-nique la collectivité de Birch Cove, en Alberta.

**17.44** Les projets entrepris par les collectivités des Premières nations ont été

quelque peu différents des autres en raison des particularités propres à ces collectivités. On compte plus de 600 Premières nations, et 75 p. 100 d'entre elles vivent dans des collectivités de moins de 1 000 habitants. La plupart sont des collectivités rurales ou éloignées dont les besoins en matière d'infrastructure diffèrent considérablement de ceux des autres collectivités canadiennes. Souvent, les projets des Premières nations ont été des projets de construction ou de développement de l'infrastructure de base des collectivités.

**Le ciblage du programme présente des faiblesses**

**17.45** Comme nous l'avons fait pour la Phase I, nous avons examiné la procédure que les fonctionnaires fédéraux ont suivie pour recommander l'approbation des projets. Nous avons précisément vérifié si les fonctionnaires fédéraux avaient obtenu l'assurance que leurs homologues provinciaux recevaient de l'information à l'appui et l'analysaient afin de s'assurer que les projets approuvés étaient en accord avec les objectifs du programme.

**17.46** Comme nous l'avons constaté en 1996, les critères de sélection des projets les plus fréquemment mentionnés à l'appui des propositions de projets avaient trait à la mise en place d'installations supplémentaires pour répondre aux besoins locaux, à l'amélioration de l'infrastructure déjà en place pour la rendre conforme aux normes communautaires et à la création d'emplois à court terme (voir la pièce 17.3). En 1996, nous avons remarqué que la signification d'un bon nombre des termes utilisés pour formuler ces critères et d'autres critères de sélection n'était pas claire. Nous avons constaté que la situation n'avait pas changé.

**17.47** Nous avons remarqué que la définition opérationnelle de l'expression « investissement supplémentaire » peut varier d'une province à l'autre et n'est pas toujours en parfait accord avec les

**Pièce 17.3**

**Fréquence des critères de sélection des projets et des assertions accompagnées de documents à l'appui pendant la Phase II**

Critères	Assertions dans lesquelles les critères sont invoqués (pourcentage)	Assertions accompagnées de documents à l'appui (pourcentage)
Création d'emplois à court terme	98	3
Modernisation de l'infrastructure / mise à niveau conformément aux normes communautaires	90	5
Accélération / accroissement de l'investissement	85	4
Amélioration de la stabilité / qualité de l'environnement	40	12
Renforcement de la compétitivité du secteur économique	34	5
Création d'emplois à long terme	17	17
Financement novateur	16	7
Amélioration des compétences à long terme des travailleurs	10	0
Technologies novatrices	5	22

Les critères mentionnés ci-dessus comprennent tous les critères de sélection pour l'ensemble du programme. Il convient toutefois de noter que certaines provinces n'ont pas incorporé tous les critères dans leurs programmes, comme le précisaient les ententes fédérales-provinciales.

**Source :** Bureau du vérificateur général du Canada; examen des dossiers (dossiers de projets fédéraux et provinciaux)

objectifs globaux du programme. La signification de l'expression « création d'emplois » suscite des préoccupations semblables. Nous avons constaté qu'on n'avait pas précisé ce que signifie « normes communautaires » en pratique ni indiqué comment évaluer de telles normes aux fins de l'application des critères de sélection des projets. Enfin, comme on le précise au paragraphe 17.54, le terme « infrastructure » lui-même, qui constitue le fondement du programme, mériterait d'être éclairci.

**17.48** La plupart des dossiers de projets fédéraux et provinciaux que nous avons examinés ne contenaient pas de preuves convaincantes pour justifier les assertions des promoteurs au regard des critères de sélection. Quelques dossiers se rapportant à des projets complexes d'envergure contenaient des analyses plus détaillées, mais la plupart des assertions étaient formulées en des termes qualitatifs, souvent vagues, et ne s'accompagnaient d'aucune information à l'appui. Dans la plupart des cas, les fonctionnaires fédéraux approuvaient les évaluations provinciales sans exiger de renseignements à l'appui ou sans s'assurer que les fonctionnaires provinciaux avaient reçu et analysé cette information.

**17.49** Selon nous, le gouvernement fédéral a accepté la responsabilité d'approuver les projets et il doit rendre compte des résultats du programme au Parlement. Par conséquent, les fonctionnaires fédéraux doivent formuler des recommandations à l'égard des propositions dont ils sont saisis, soit en s'appuyant sur l'assurance que leurs homologues provinciaux ont bel et bien examiné l'information pertinente fournie à l'appui, soit en s'appuyant sur leur propre examen. Une certaine mesure de l'assurance serait exigée pour chaque projet, mais on pourrait s'attendre à ce que la profondeur et le degré de détail des examens varient en fonction du risque et

du niveau de dépenses se rattachant à chaque projet.

**17.50** *À l'avenir, pour de tels programmes, le gouvernement devrait faire en sorte que les critères de sélection des projets soient clairement définis et que des renseignements et des analyses convaincants soient fournis et évalués pour appuyer les recommandations en faveur de l'approbation des projets.*

*Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : Nous sommes d'accord. Pour tout programme à venir, les critères de sélection des projets devraient être clairs et les projets devraient être évalués au regard de ces critères.*

**17.51** Dans le cas d'Affaires indiennes et du Nord Canada, les responsables du programme nous ont parlé d'une exigence selon laquelle l'initiative d'infrastructure des Premières nations devrait accélérer d'au moins trois ans la mise en oeuvre des projets approuvés — l'exigence concernant l'apport différentiel. Une fois approuvés, les projets d'infrastructure des Premières nations étaient administrés dans le cadre des activités ministérielles en cours liées au programme d'immobilisations.

**Les répercussions des projets liés au secteur privé doivent être examinées**

**17.52** Comme on l'a dit précédemment, pour les besoins du programme, « infrastructure » signifie « tout bien corporel immobilisé au Canada nécessaire à la prestation d'un service public ». Dans le cadre de la Phase I, cette définition générale a parfois été utilisée pour justifier une aide en matière d'investissement aux entreprises et aux sociétés participant aux activités du secteur privé et du secteur quasi privé. La même définition d'infrastructure s'est appliquée pendant la Phase II. Pour cette raison, une aide a été accordée à des projets comportant des partenariats avec le

**La plupart des dossiers de projets que nous avons examinés ne contenaient pas de preuves convaincantes pour justifier les assertions des promoteurs au regard des critères de sélection.**

secteur privé et d'autres liens avec ce secteur.

**17.53** Aux fins de notre vérification de la Phase II, nous avons examiné les descriptions de projets versées dans la base de données du Bureau de l'infrastructure ainsi que les dossiers de projets dont la description indiquait d'éventuels liens avec le secteur privé. En outre, nous avons obtenu les observations des gestionnaires sur la nature et l'étendue de tels investissements. Nous avons élargi notre examen pour qu'il englobe tous les dossiers obtenus de cette façon.

**17.54** Nous avons constaté que les dépenses de programme du gouvernement fédéral liées aux projets étaient d'environ dix millions de dollars. Des fonds ont été alloués pour des projets aussi variés que la construction d'un laboratoire de recherche

et d'installations touristiques (y compris la construction d'un centre des congrès et d'un lac artificiel) et des travaux d'amélioration d'une route conduisant à une mine (voir la pièce 17.4). Ces investissements représentaient seulement deux pour cent environ du financement total consenti par le fédéral dans le cadre de la Phase II, mais, à notre avis, il aurait été préférable, à l'étape de la conception du programme, de préciser davantage l'envergure de l'aide que l'on prévoyait fournir ainsi que les conséquences éventuelles.

**17.55** Par exemple, notre examen a soulevé la question éventuelle de la concurrence déloyale attribuable à l'aide financière directe ou indirecte offerte à certaines entreprises et pas à d'autres. Une telle aide de la part du gouvernement pourrait changer les règles du jeu au

#### Pièce 17.4

#### Projets de la Phase II comportant des partenariats avec le secteur privé et d'autres liens avec ce secteur

##### Colombie-Britannique

- B.C. Telephone Company : installation d'un service téléphonique de base par câble à l'aide d'une ligne d'alimentation en fibre optique et de câbles de distribution en cuivre. Canada : 121 500 \$, C.-B. : 121 500 \$, B.C. Telephone : 550 000 \$, devant être partiellement compensés au moyen d'une surtaxe imposée aux habitants (Note : B.C. Telephone mène cinq autres projets représentant une valeur de 3,2 millions de dollars.)

##### Ontario

- Agrium Mines Limited : rénovation d'une route de 40 kilomètres pour donner accès en un premier temps au site de construction d'une mine/usine de traitement de phosphate et ensuite au personnel et aux véhicules de service pendant la phase d'exploitation. Canada : 1,7 million de dollars, Ontario : 1,7 million de dollars, Agrium : 1,7 million de dollars.
- Sunnybrook Health Science Centre : construction et rénovation de deux étages d'un immeuble existant, en partenariat avec le secteur privé, afin d'aménager des laboratoires de recherche pour y mettre au point des vaccins contre le cancer. Canada : 3 millions de dollars, Ontario : 3 millions de dollars, Sunnybrook Health Science Centre : 3 millions de dollars.

##### Québec

- Centre Nouvel-air Matawinie inc. : aménagement d'installations récréatives pour touristes au lac Taureau, y compris la construction d'un lac artificiel, de bâtiments, de voies d'accès et de pistes et d'aires de stationnement. Canada : 1,3 million de dollars, Québec : 1,3 million de dollars, Centre Nouvel-air Matawinie inc. : 1,3 million de dollars.
- Place de la Cité Internationale Phase III inc. : construction de deux passages souterrains donnant accès à la Cité Internationale de Montréal. Canada : 3,2 millions de dollars, Québec : 3,2 millions de dollars, Cité Internationale : 2,1 millions de dollars.
- Société structurante de Shawinigan inc. : construction d'un centre des congrès à Shawinigan pour venir en aide au secteur du tourisme. Canada : 657 678 \$, Québec : 657 678 \$, ville de Shawinigan : 431 290 \$, la Société structurante de Shawinigan inc. : 400 000 \$.

##### Nouvelle-Écosse

- Meat Cove Fisherman's Association : réparation du quai. Canada : 8 333 \$, Nouvelle-Écosse : 8 333 \$ et Meat Cove Fisherman's Association : 8 333 \$.

Source : Bureau du vérificateur général du Canada; examen des dossiers et Bureau de l'infrastructure

détriment d'autres entreprises concurrentes qui ne bénéficient pas de l'aide fournie dans le cadre du programme. Notre examen des lignes directrices du programme et des ententes fédérales-provinciales ainsi que nos entrevues avec les responsables du programme ne nous ont pas fourni la preuve que les concepteurs du programme avaient examiné ces répercussions ou d'autres répercussions des projets de financement comportant des partenariats avec le secteur privé et d'autres liens avec ce secteur.

**17.56 À l'avenir, pour de tels programmes, il conviendrait que le gouvernement définisse clairement ce que désigne « infrastructure ». Si la définition du terme permet une aide à des projets comportant des partenariats avec le secteur privé et d'autres liens avec ce secteur, le gouvernement devrait voir à ce que les lignes directrices du programme traitent des conséquences liées à l'octroi des subventions.**

*Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : La recommandation suggère que le terme « infrastructure » n'était pas défini clairement, mais il l'était et permettait l'appui d'initiatives du secteur privé. Cependant, on a pris soin de s'assurer qu'aucun des projets auxquels participait le secteur privé (c.-à-d. deux pour cent du budget fédéral relatif à la Phase II) n'entraîne une concurrence déloyale.*

**Il y a des mesures incitatives en faveur de la substitution des fonds du programme Travaux d'infrastructure Canada aux dépenses d'infrastructure courantes des provinces**

**17.57** Outre l'aide accordée aux termes du programme Travaux d'infrastructure Canada, les gouvernements provinciaux fournissent, au titre de leurs propres programmes, une aide financière soutenue aux municipalités, aux fins de l'investissement dans l'infrastructure

locale. Pendant les dix années qui ont précédé l'instauration du programme, les dépenses courantes de construction et de réparation au palier municipal ont représenté en moyenne 5,6 milliards de dollars par an.

**17.58** La pièce 17.5 donne des exemples de programmes provinciaux d'aide aux municipalités, au titre de l'investissement dans l'infrastructure, déjà en place pendant une partie ou la totalité de la période allant de 1993 à 1999. Cette période couvre celle qui a précédé immédiatement la mise en oeuvre du programme Travaux d'infrastructure Canada ainsi que la période d'exécution du programme. Dans la plupart des cas, les gouvernements provinciaux doivent déboursier, aux termes de leurs propres programmes, un montant représentant au moins la moitié des coûts admissibles de l'investissement dans l'infrastructure des municipalités. Toutefois, lorsque des projets sont financés dans le cadre du programme Travaux d'infrastructure Canada, les dépenses provinciales représentent en moyenne seulement le tiers de l'investissement total. Étant donné les dispositions distinctes des programmes fédéraux et provinciaux, nous pensons qu'il y a des mesures incitatives en faveur du transfert, par les gouvernements provinciaux, des ressources budgétaires de leurs programmes réguliers au programme d'infrastructure national.

**17.59** Le programme Travaux d'infrastructure Canada vise à accroître l'investissement dans l'infrastructure locale, une condition nécessaire au développement accru de l'infrastructure et à la création d'emplois. C'est pourquoi, lorsque les provinces échangent simplement les fonds entre les programmes, les effets souhaités du programme national sont réduits.

**17.60** Dans son évaluation du programme en 1996, le gouvernement a exprimé des inquiétudes face au peu d'efforts déployés pour donner suite à l'exigence voulant que l'on encourage des

**Il y a des mesures incitatives en faveur du transfert, par les gouvernements provinciaux, des ressources budgétaires de leurs programmes réguliers au programme d'infrastructure national.**

investissements supplémentaires. Selon l'évaluation, il s'agissait d'une « faiblesse du programme ». À notre avis, la possibilité de substitution de programme est un élément essentiel de cette question, auquel il convient de prêter attention.

**17.61** Il est extrêmement difficile de déterminer l'étendue réelle de la substitution de programme qui peut avoir eu lieu. D'ailleurs, c'est une question que la présente vérification n'a pas pu aborder

en raison du manque de données détaillées des autres partenaires du programme. Toutefois, dans le cadre de notre examen des dossiers de projets, nous avons découvert des preuves selon lesquelles certains projets approuvés aux termes du programme Travaux d'infrastructure Canada auraient été financés en vertu de programmes qui auraient coûté plus cher aux provinces. Même si nous ne nous attendions pas à trouver automatiquement

**Pièce 17.5**

**Aide à l'investissement dans l'infrastructure locale – Ratio (%) de partage des coûts du gouvernement provincial en vertu du programme Travaux d'infrastructure Canada et de certains programmes provinciaux d'aide aux municipalités au titre des immobilisations – de 1993 à 1999**

Ratio de partage des coûts du gouvernement provincial				
	Programme Travaux d'infrastructure Canada*		Programmes provinciaux d'infrastructure choisis	
		(pourcentage)		(pourcentage)
<b>Gouvernement de l'Alberta</b>	Travaux d'infrastructure Canada-Alberta	33	Subventions pour immobilisations de base Programme de réfection de rues Programme de partenariat pour les routes secondaires Alimentation en eau / eaux usées des municipalités	75 75 65–85 jusqu'à 75
<b>Gouvernement de l'Ontario</b>	Travaux d'infrastructure Canada-Ontario	33	Subvention inconditionnelle aux affaires municipales Résidences pour personnes âgées Centres pour personnes âgées Subventions pour immobilisations en éducation Subventions pour construction / rénovation d'hôpitaux Infrastructure industrielle du Nord de l'Ontario Routes / ponts	100 50 30 60–75 66 75 50–80
<b>Gouvernement du Québec</b>	Travaux d'infrastructure Canada-Québec	33	Ponceaux / égouts Assainissement des eaux	50 50–85
<b>Gouvernement de la Nouvelle-Écosse</b>	Travaux d'infrastructure Canada-Nouvelle-Écosse	33	Programme provincial d'aide au titre des immobilisations Subventions inconditionnelles au titre des immobilisations	50 100

\* Contribution prévue – la contribution réelle du gouvernement provincial peut être quelque peu supérieure ou inférieure

**Source :** Alberta : Ministry of Transportation and Utilities  
Ontario : Provincial Financial Assistance to Municipality Boards and Commissions 1992–1993  
Québec : Ministère des Affaires municipales  
Nouvelle-Écosse : Nova Scotia Department of Housing and Municipal Affairs

cette information dans les dossiers de projets, nous avons pris connaissance de cas précis où des projets dont le financement aurait autrement été approuvé ou avait été approuvé en vertu de programmes provinciaux en vigueur, avaient finalement été financés aux termes du programme Travaux d'infrastructure Canada. À notre avis, ces preuves, jumelées aux incitatifs financiers mentionnés à la pièce 17.5, semblent indiquer que la substitution de programme est une question qu'il faut examiner à l'étape de la conception du programme.

**17.62** Pendant la période d'exécution du programme, les gouvernements provinciaux ont pris de nombreuses mesures générales de réductions budgétaires, y compris des réductions au chapitre de leurs programmes d'aide à l'immobilisation. Toutefois, au même moment, le fédéral tentait d'accroître les niveaux d'investissement dans l'infrastructure. Dans ce contexte, la substitution représenterait une réaction logique de la part des provinces au programme d'infrastructure national. Il s'agit non pas d'une infraction aux conditions du programme, mais bien d'une réaction à un aspect conceptuel du programme auquel les concepteurs du programme n'ont peut-être pas suffisamment pensé. Dans la mesure où il se produit, le phénomène de substitution influe directement sur l'atteinte des principaux objectifs du programme Travaux d'infrastructure Canada : le développement de l'infrastructure et la création d'emplois qui, sinon, n'auraient pas eu lieu à ce moment-là.

#### **Des mesures de protection s'imposent pour limiter le phénomène de substitution**

**17.63** Nous avons examiné les dispositions des programmes du gouvernement fédéral et des provinces en vue de repérer celles qui pourraient avoir un effet de protection afin de limiter le phénomène de substitution entre les

programmes fédéraux et provinciaux. Nous nous sommes rendu compte que les dispositions étaient plutôt rares.

**17.64** Le type de dispositions qu'ont utilisées le Québec et la Saskatchewan Association of Rural Municipalities, lors de la Phase I du programme, sont des exemples de mesures de protection qui peuvent permettre d'éviter le phénomène de substitution de programme. En 1996, nous avons fait remarquer que les dépenses de programme au Québec devaient s'ajouter à un niveau minimal d'investissement que les municipalités étaient tenues de maintenir afin d'être admissibles à une aide en vertu du programme. En pareille circonstance, nous croyons que le phénomène de substitution serait nécessairement limité.

**17.65** À l'avenir, pour de tels programmes, le gouvernement devrait veiller à ce que des mesures de protection aient été adoptées pour limiter la substitution des dépenses liées au programme à des dépenses qui, autrement, auraient été engagées par les partenaires des programmes.

*Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : Bien que le gouvernement ne conteste pas la recommandation en soi, il n'est pas d'accord avec la suggestion selon laquelle il n'y avait pas de mesures de protection dans les Phases I et II pour limiter les substitutions. Ces phases comportaient de telles mesures et elles ont bien fonctionné : après deux vérifications et un suivi, aucune preuve évidente de substitution importante n'a été présentée.*

#### **Les estimations relatives à la création d'emplois soulèvent toujours des questions**

**17.66** Selon le gouvernement fédéral, environ 130 000 emplois à court terme ont été créés depuis l'instauration du programme en 1994, dont 24 000 durant la Phase II. Les estimations des répercussions du programme sur les emplois à court terme sont fondées sur des

**Le phénomène de substitution influe directement sur l'atteinte des principaux objectifs du programme : le développement de l'infrastructure et la création d'emplois.**

**On ne sait pas encore  
précisément combien  
d'emplois sont  
attribuables aux  
activités du  
programme.**

**Dans l'optique  
fédérale, le programme  
« repose essentiel-  
lement sur la  
confiance » et l'on  
se préoccupe peu  
d'exercer un contrôle  
adéquat des fonds  
publics.**

données de Statistique Canada concernant les effets que des niveaux d'investissement donnés ont sur l'emploi. Les données de Statistique Canada sont fondées sur les répercussions antérieures des dépenses d'investissement pour la génération d'emplois directs tant sur place (là où l'infrastructure est développée ou améliorée) qu'à l'extérieur (approvisionnements et services fournis).

**17.67** Notre vérification de 1996 a révélé un certain nombre de points forts tirés de l'application du modèle d'estimation des emplois de Statistique Canada. Toutefois, nous nous sommes demandé s'il convenait de s'appuyer uniquement sur cette méthode. Nous avons fait remarquer que l'évaluation de l'incidence du programme sur l'emploi serait mieux équilibrée si l'on adoptait plus d'une méthode, en particulier pour les projets qui se déroulent à l'échelle locale.

**17.68** Nous avons constaté que le gouvernement n'avait pris aucune mesure pour améliorer les estimations des emplois réellement créés par le programme ou pour expliquer clairement les limites des estimations lorsqu'il les communique au Parlement. Dans le rapport sur le rendement que le Secrétariat du Conseil du Trésor a présenté au Parlement pour la période se terminant le 31 mars 1998, on indique simplement que plus de 128 000 emplois ont été créés dans le cadre du programme. Il ne fournit pas d'information sur la source des estimations ni sur la durée des emplois, et ne précise pas si ces emplois peuvent être attribués au programme.

**17.69** La réponse à la question de savoir combien d'emplois sont attribuables aux activités du programme reste obscure. Par exemple, si le financement de l'investissement dans l'infrastructure, aux termes du programme, entraînait en partie la substitution des dépenses de programme courantes des provinces par les dépenses

liées au programme Travaux d'infrastructure Canada, les effets nets du programme en matière de création d'emplois seraient réduits en conséquence.

**17.70** Au moment de notre examen, nous avons repéré un projet pour lequel le financement accordé en vertu du programme Travaux d'infrastructure Canada avait été complété par un autre programme fédéral. Pourtant, toutes les estimations des gains d'emploi avaient été attribuées uniquement au programme Travaux d'infrastructure Canada jusqu'à ce que nous fassions mention de cette situation aux gestionnaires du programme. Des changements ont par la suite été apportés au projet afin de régler le problème que nous avons mis au jour. Lorsque d'autres programmes contribuent à la réalisation d'un projet d'infrastructure, les emplois liés à ce projet ne peuvent pas être attribués uniquement au programme Travaux d'infrastructure Canada.

**17.71** Nous estimons que le fait de ne pas évaluer de façon plus poussée l'incidence du programme en matière de création d'emplois est une omission grave. En effet, cette lacune nuit à la fiabilité de l'information sur le rendement du programme, qui est essentielle pour rendre compte de façon appropriée au Parlement et aux Canadiens. Qui plus est, faute de données suffisantes sur le rendement du programme, les composantes du programme dont l'efficacité est douteuse pourraient être maintenues si l'on décidait d'entreprendre une initiative similaire à l'avenir.

**17.72** Dans son rapport sur le rendement, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait fournir au Parlement de l'information au sujet des effets du programme Travaux d'infrastructure Canada sur les emplois, information qui préciserait les sources et les limites des estimations.

*Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : Nous convenons que le Parlement devrait recevoir de l'information complète*

*sur les effets du programme Travaux d'infrastructure Canada sur les emplois.*

## **Contrôles financiers et contrôles de gestion**

### **On ne se préoccupe pas suffisamment d'exercer un contrôle**

**17.73** Comme on l'indique précédemment, le programme Travaux d'infrastructure Canada est un programme de contributions et, en conséquence, le versement des fonds de source fédérale dépend du respect des conditions liées au rendement et de la conformité aux exigences du programme, notamment le ciblage du programme et le contrôle adéquat des fonds publics.

**17.74** Cette vérification a permis de confirmer et d'élargir les constatations de notre rapport de 1996 : dans l'optique fédérale, le programme « repose essentiellement sur la confiance » et l'on ne se préoccupe pas suffisamment d'exercer un contrôle adéquat des fonds publics. Dans plusieurs des provinces assujetties à notre examen, des fonds publics ont été versés aux municipalités pour des travaux entrepris, sans que les fonctionnaires provinciaux exigent de factures ou de preuves de paiement (voir la pièce 17.6). Sans ces documents, il est impossible de déterminer la mesure dans laquelle les demandes avaient été présentées pour des dépenses rejetées par le programme, ou de vérifier que les dépenses avaient bel et bien été effectuées.

**17.75** Dans toutes les provinces assujetties à l'examen, nous avons constaté que les fonctionnaires fédéraux chargés de la mise en oeuvre du programme se fiaient aux administrations provinciales et municipales qui leur affirmaient que les projets avaient été mis en oeuvre, et que le remboursement des coûts avait été demandé conformément aux ententes fédérales-provinciales et aux lignes directrices. Les vérifications de

conformité, qui constituent une façon de vérifier le dire des provinces et des municipalités, n'ont pas été exécutées en temps opportun. Elles ont presque toujours été menées après l'approbation de tous les projets et, dans de nombreux cas, après leur réalisation et après le versement des fonds.

### **Les vérifications de conformité n'ont pas été exécutées en temps opportun**

**17.76** À notre avis, les vérifications de conformité doivent être menées à temps pour fournir l'assurance aux partenaires fédéral, provinciaux et territoriaux que des mécanismes de contrôle des ressources et de gestion financière appropriés sont en place et fonctionnent comme prévu. Nous reconnaissons que les ressources sont inévitablement limitées, mais nous pensons qu'il est d'autant plus important d'effectuer les vérifications en temps opportun lorsque les activités initiales d'un programme sont entreprises en se fondant uniquement sur l'affirmation des intéressés. On peut lire dans la Politique sur les contributions du Conseil du Trésor du Canada, au paragraphe 5.2b) : « Lorsqu'un contrôle moindre suffit, la description des dépenses permises peut être plus générale. Des états financiers vérifiés ou un rapport de vérification peuvent remplacer les reçus et les états détaillés des dépenses. »

**17.77** À l'exception du Québec et, dans une moindre mesure, de la Colombie-Britannique, les vérifications de conformité de la Phase II sont censées se terminer un bon moment après l'instauration du programme. Leur durée moyenne est d'approximativement deux ans et demi pendant l'application du programme — six mois avant le moment prévu pour le versement de la plupart des paiements finals. Selon nous, ce délai crée deux problèmes. Premièrement, si les vérifications devaient révéler la nécessité de modifier l'approche adoptée à l'égard du programme, il pourrait ne pas être possible d'apporter les changements requis. Deuxièmement, nous sommes

**Les travaux de vérification de conformité qui ont été entrepris montrent la valeur d'un régime de vérification opportun et rigoureux.**

d'accord avec certains responsables du programme qui soutiennent que si les vérifications devaient révéler que des coûts non admissibles ont été remboursés, il serait plus difficile de recouvrer l'argent versé car, pour de nombreux projets, il est fort probable que les paiements finals (y compris le versement des retenues de garantie) auraient été effectués.

**17.78** Les travaux de vérification de conformité qui ont été entrepris pour les

deux phases du programme au moment de notre vérification montrent la valeur d'un régime de vérification opportun et rigoureux. Par exemple, une vérification provinciale de conformité d'un projet de la Phase II a permis d'établir que 121 000 \$ des 516 000 \$ dont on réclamait le remboursement n'étaient peut-être pas admissibles. Une fois la question réglée par le comité de gestion compétent, y compris les changements apportés après la

**Pièce 17.6**

**Procédés de vérification de conformité utilisés pendant la Phase II**

Province	Paiement des montants réclamés		Vérification de conformité de la Phase II
	Assurance (fédéral)	Vérification des factures (provincial)	
Colombie-Britannique	non	non	En cours; vérification terminée pour des projets choisis, lorsque le temps et les ressources le permettent
Alberta	non	Seulement les petites collectivités; les grandes collectivités, qui sont à l'origine de 65 p. 100 des dépenses, ne sont pas soumises à une vérification	Date d'achèvement prévue : automne de 1999
Saskatchewan	non	non	Date d'achèvement prévue : automne de 1999
Ontario	Les formulaires de demande détaillés pour la plupart des projets donnent de l'information sur l'admissibilité des coûts	Non pour la plupart des projets; toutefois, la situation varie en fonction du ministère chargé de la mise en oeuvre	Date d'achèvement prévue : automne de 1999
Québec	non	Oui pour tous les projets; dépenses non admissibles déduites du montant réclamé. De plus, une vérification de conformité est effectuée en se fondant sur le risque et l'importance.	En cours; vérification terminée avant le dernier versement, pour des projets choisis
Nouvelle-Écosse	non	Oui pour tous les projets; dépenses non admissibles déduites du montant réclamé	Date d'achèvement prévue : été de 1999

**Source :** Bureau du vérificateur général du Canada; examen des dossiers, entrevues et examen des plans de vérification ministériels

date d'approbation du projet initial, on a déterminé que 49 000 \$ n'étaient pas admissibles. Dans un autre cas, les vérificateurs se sont posé des questions au sujet d'une somme de 279 000 \$ sur les dépenses d'un million de dollars visées par une demande de remboursement. Résultat : les vérificateurs ont recommandé au ministère provincial d'exiger des documents à l'appui de la prochaine demande de remboursement.

**17.79** Dans le cadre de notre examen des dossiers de projets de la Phase II, nous avons noté que les deux paliers de gouvernement avaient payé le salaire régulier des employés provinciaux et municipaux. Aux termes du programme, pour que ces salaires aient été admissibles, il aurait fallu prouver que l'approbation du projet aurait précisément empêché la mise à pied ou occasionné l'embauche de ces employés gouvernementaux et municipaux. Toutefois, sur 25 des 167 projets examinés, environ 2,5 millions de dollars ont été versés au titre des salaires sans l'assurance qu'il s'agissait de frais supplémentaires.

**17.80** Nous sommes d'avis que le partenaire fédéral doit obtenir l'assurance que tous les coûts qui font l'objet d'une demande de remboursement et qui sont remboursés sont admissibles conformément aux ententes fédérales-provinciales et aux lignes directrices du programme établies pour chacune des provinces. Étant donné qu'il peut être plus difficile de recouvrer des fonds une fois qu'ils ont été intégralement versés, nous conseillons vivement qu'un examen soit mené en temps opportun, essentiellement de la même manière qu'au Québec. Dans cette province, un échantillon de projets est retenu en fonction du risque et de l'importance et une vérification a lieu avant le versement du dernier paiement. Si un rajustement s'impose, le montant peut alors être déduit du dernier versement à effectuer.

**17.81 À l'avenir, pour les programmes de ce genre, il conviendrait que le gouvernement veille à ce que les ententes conclues entre les partenaires prévoient des dispositions pour permettre la réalisation en temps opportun de vérifications de conformité rigoureuses. Les dispositions adoptées à cet égard devraient répartir clairement les responsabilités entre les partenaires et préciser l'étendue des vérifications, le calendrier des travaux et la diffusion des résultats ainsi que les niveaux de ressources à allouer à la fonction de vérification de conformité.**

*Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : Les vérifications de conformité constituent une exigence de la Phase II et sont soit terminées ou en cours dans toutes les provinces. Au fur et à mesure que les paiements relatifs au programme Travaux d'infrastructure Canada sont effectués d'un palier de gouvernement à l'autre, et étant donné que ces gouvernements gèrent déjà une gamme d'opérations financières, le risque de ne pouvoir recouvrer aucun paiement en trop est minime.*

#### **Assurance insuffisante à l'égard de l'optimisation des ressources**

**17.82** Dans les dossiers de projets que nous avons examinés, nous avons trouvé peu de renseignements indiquant que les fonctionnaires fédéraux avaient cherché à obtenir l'assurance que les fonctionnaires provinciaux avaient évalué les propositions de projets afin d'en déterminer la faisabilité sur le plan technique et financier. Ce genre d'évaluation aiderait à déterminer la faisabilité technique des projets d'infrastructure proposés ainsi que la mesure dans laquelle il existe d'autres options moins coûteuses et à vérifier si les estimations de coûts fournies dans la demande sont raisonnables. En bref, les évaluations favoriseraient l'optimisation des ressources.

**17.83** Les ententes fédérales-provinciales contiennent des dispositions

qui restreignent le risque que les dépassements de coûts soient remboursés. Néanmoins, nous avons relevé plusieurs cas où des modifications avaient été apportées afin de couvrir des coûts supplémentaires. Ces cas pourraient être attribuables à un manque de rigueur dans l'établissement des coûts figurant dans les propositions de projets. Dans un autre cas, une vérification interne a permis de déceler un projet approuvé qui dépassait les normes de la province en matière de construction. Dans ce cas précis, on n'a pas tenu compte de cette question car elle n'a pas été abordée à l'étape de l'approbation. Une évaluation dès le début aurait peut-être permis d'éviter ce genre de coûts.

**17.84** Lorsque nous avons porté ces questions à l'attention des responsables du programme, ils ont répondu que la mise en place de tels contrôles pour tous les projets ferait considérablement augmenter les coûts de fonctionnement du programme. Une solution possible pourrait consister à appliquer un processus d'évaluation sélectif en fonction de la valeur des projets retenus, assorti d'une évaluation des risques fondée sur les antécédents de chaque municipalité au chapitre de l'investissement dans l'infrastructure. Nous ne suggérons pas que le gouvernement fédéral doive mener ces évaluations lui-même. Il doit plutôt avoir l'assurance qu'un système est en place et qu'il fonctionne convenablement.

**17.85** Les ententes fédérales-provinciales précisent que les contrats doivent être adjugés et gérés conformément aux procédures provinciales en matière d'administration, de gestion et de marchés. Elles peuvent exiger ou non que tous les marchés fassent l'objet d'un appel d'offres. Dans les provinces assujetties à notre examen, seule la Saskatchewan avait des lignes directrices exigeant que tous les marchés fassent l'objet d'un appel d'offres.

**17.86** Dans la majorité des dossiers fédéraux et provinciaux soumis à notre examen, nous avons constaté que rien n'indiquait que les appels d'offres avaient eu lieu. Dans quelques rares cas toutefois, des mentions partielles ou indirectes tirées des dossiers révélaient que les projets avaient fait l'objet de soumissions. Dans l'ensemble, sauf dans le cas d'un ministère ontarien responsable de la mise en oeuvre du programme, les dossiers des projets contenaient peu de renseignements indiquant si ce contrôle avait été exercé ou non.

**17.87** **À l'avenir, pour de tels programmes, le gouvernement devrait veiller à ce que les propositions de projets soient évaluées afin de fournir une assurance raisonnable quant à la faisabilité technique et aux exigences financières.**

*Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : Le programme est conçu de manière à tirer avantage du fait que les administrations municipales et provinciales possèdent une vaste expérience de la réalisation de projets d'infrastructure et qu'elles assument les deux tiers des coûts. Ces administrations sont donc toutes les deux compétentes et motivées pour optimiser les ressources. L'imposition par le partenaire fédéral de mesures de contrôle plus détaillées ne permettrait probablement pas d'améliorer la rentabilité des investissements des contribuables.*

**Améliorations au chapitre du respect des obligations du gouvernement fédéral en matière d'environnement**

**17.88** À moins qu'ils ne soient exclus aux termes du *Règlement sur la liste d'exclusion de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, tous les projets dont l'approbation a été recommandée sont assujettis à une évaluation environnementale fédérale conformément à cette *Loi*. Aux fins du programme Travaux d'infrastructure Canada, une évaluation environnementale

consiste à examiner le projet proposé pour vérifier si on a déterminé ses répercussions éventuelles sur l'environnement. Si d'éventuelles répercussions négatives sont cernées, le processus exige que les promoteurs des projets indiquent précisément les mesures qu'ils entendent prendre pour les atténuer. Les autorités fédérales doivent veiller à ce que les évaluations requises aient été faites, y compris la détermination et la surveillance des mesures d'atténuation.

**17.89** Plus de la moitié des projets de la Phase II ne nécessitaient pas d'évaluations environnementales. Lorsqu'elles étaient requises, les dossiers de projets fédéraux dans toutes les provinces assujetties à notre examen contenaient des preuves qu'elles avaient été entreprises avant l'approbation finale des projets par le gouvernement fédéral. Tout comme en 1996, nous avons constaté que les procédures et la documentation variaient selon les ministères. Néanmoins, pour la plupart, nous avons noté des améliorations importantes en ce qui touche la rigueur de la documentation et des analyses effectuées pour les projets de la Phase II. Malheureusement, nous avons également relevé des faiblesses dans la définition et le suivi des mesures d'atténuation.

**17.90** Les mesures d'atténuation sont conçues de façon à remédier aux éventuels effets néfastes des projets sur l'environnement. L'intégration de ces mesures à l'étape de l'élaboration des projets d'infrastructure accroît la possibilité que les risques pour l'environnement soient bel et bien réduits. La mise en oeuvre de ces mesures constitue une condition essentielle du versement des fonds de source fédérale et exige, par conséquent, un suivi. Il faut préciser les mesures d'atténuation à adopter, de même que la responsabilité des demandeurs en ce qui a trait à leur mise en oeuvre.

**17.91** Les résultats de notre examen varient selon les provinces : certains dossiers de projets renfermaient peu d'information, voire aucune information sur les mesures d'atténuation nécessaires, alors que d'autres dossiers fournissaient une information très complète. Les promoteurs de projets avaient été priés de certifier, directement ou indirectement, que les mesures d'atténuation avaient été adoptées. Nous n'avons cependant pas trouvé de preuve dans les dossiers de projets que les autorités fédérales avaient vérifié que ces mesures avaient été prises et avaient été efficaces. Nous pensons qu'une telle vérification, effectuée sur une base sélective, donnerait une assurance supplémentaire que l'environnement n'a pas subi de dommages irréparables. Dans ce contexte, nous constatons que dans la plupart des provinces soumises à notre examen, les vérifications de conformité ne visent pas les questions relatives à la mise en oeuvre des mesures d'atténuation.

**17.92** Nous avons recensé plusieurs projets de construction mis en route avant que le gouvernement fédéral donne son approbation et que l'évaluation environnementale soit terminée. Étant donné le bref délai dans lequel la Phase II du programme devait être mise en oeuvre, certaines provinces ont laissé savoir aux demandeurs qu'ils pouvaient aller de l'avant et entamer les travaux de construction. Toutefois, les demandeurs seraient responsables de tous les coûts, y compris les coûts d'assainissement, au cas où leur projet ne serait pas approuvé. Pour la moitié des projets réalisés en Ontario qui ont fait l'objet de notre examen et qui ont exigé des mesures d'atténuation, les travaux de construction avaient commencé avant que l'évaluation environnementale soit terminée. Deux de ces projets avaient été entièrement réalisés avant l'achèvement des évaluations environnementales. Les mesures d'atténuation n'ayant pas été précisées au moment où les travaux de construction ont été entamés, la détermination et la mise en

**Dans toutes les provinces assujetties à notre examen, les évaluations environnementales avaient été effectuées avant l'approbation finale des projets.**

**La vérification sélective de la mise en oeuvre et de l'efficacité des mesures d'atténuation apporterait une assurance supplémentaire.**

**Le gouvernement a fait peu de progrès pour donner suite aux recommandations de notre vérification de la Phase I, en 1996.**

oeuvre des mesures ont été laissées à la seule discrétion des promoteurs de projets.

**17.93** Certes, le démarrage des travaux de construction avant la conduite de l'évaluation environnementale et l'approbation des projets par le gouvernement fédéral n'enfreint pas les dispositions de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, mais va à l'encontre de l'esprit de la *Loi*, car les projets peuvent détériorer l'environnement à jamais. Nous craignons que dans bon nombre de cas, les évaluations environnementales n'aient pas été menées suffisamment tôt, soit aux étapes de la planification et de l'approbation des projets, pour constituer un moyen efficace d'éviter la détérioration de l'environnement. Comme nous l'avons fait remarquer en 1996, il pourrait être difficile de retirer le soutien des projets, une fois que le financement — bien que conditionnel — a été promis.

**17.94** À l'avenir, pour de tels programmes, le gouvernement devrait s'assurer que :

- les évaluations environnementales sont effectuées suffisamment tôt pour que l'on puisse tenir compte de leurs résultats aux étapes de la planification et de l'approbation des projets;
- des mesures d'atténuation nécessaires sont clairement déterminées;
- un système pour obtenir l'assurance de la mise en oeuvre des mesures d'atténuation est en place.

*Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : Nous sommes d'accord pour dire qu'il est souhaitable d'aller au-delà des exigences de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale et que la conception de tout programme futur devrait faciliter la chose. Toutefois, le processus d'approbation des projets devrait demeurer suffisamment flexible pour tenir compte des situations spéciales.*

## Réponse à la vérification de 1996

### **Peu de progrès ont été accomplis pour donner suite aux recommandations découlant de la vérification de la Phase I, en 1996**

**17.95** Nous avons conclu que le gouvernement a peu agi pour donner suite aux recommandations de notre vérification de la Phase I, en 1996 (voir la pièce 17.7). Quelques changements ont été apportés dans le cadre des lignes directrices relatives au fonctionnement du programme, mais des faiblesses subsistent dans la définition des principaux termes s'appliquant au programme et dans la précision des responsabilités. Les ententes fédérales-provinciales ont été modifiées par l'ajout de dispositions prévoyant des vérifications de conformité, mais les résultats ont été décevants. Pour la plupart, les travaux de vérification n'ont toujours pas permis de disposer d'une information en temps opportun sur la conformité des projets aux conditions du programme. Rien n'a été fait pour donner suite à notre recommandation du Rapport de 1996 visant à améliorer la mesure des effets des projets en matière de création d'emplois ainsi que la communication d'information à cet égard. Des améliorations ont par contre été apportées en ce qui touche le respect des obligations du gouvernement fédéral en matière d'environnement, mais il reste encore du travail à faire.

### **Les ententes fédérales-provinciales doivent être améliorées**

**17.96** Les ententes fédérales-provinciales jouent un rôle primordial dans la mise en oeuvre du programme. Nous avons examiné, pour en déterminer la pertinence, les ententes en vigueur dans les secteurs posant problème que notre vérification a fait ressortir, et nous nous sommes fondés sur une comparaison avec les dispositions d'autres types d'ententes fédérales-provinciales.

Évaluation de la réponse des responsables du programme  
au Rapport du vérificateur général de 1996

Recommandations formulées en tant que leçons apprises	Peut-on raisonnablement s'attendre à un changement au cours de la Phase II?	Évaluation de suivi
<p><b>26.132</b> Le rôle limité joué par le gouvernement fédéral dans les activités quotidiennes de mise en oeuvre des programmes conjoints devrait être compensé dans les ententes pertinentes par une forte concentration sur les points suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• une indication claire des objectifs et des critères de programme bien définis qui soit conforme à la réalisation;</li> <li>• une démarcation claire et complète des rôles et des responsabilités des parties à l'entente;</li> <li>• des ententes qui contribuent à assurer que le gouvernement fédéral a les moyens d'assumer ses responsabilités et ses obligations en ce qui concerne la reddition de comptes;</li> <li>• une flexibilité suffisante pour apporter des changements administratifs efficaces à mesure que cela s'impose.</li> </ul>	<p>oui</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• peu de changements ont été apportés aux ententes fédérales-provinciales</li> <li>• les processus et les procédures opérationnels sont demeurés essentiellement inchangés pour la Phase II, à l'exception des obligations en matière d'évaluation environnementale</li> <li>• certains indicateurs positifs de changement sont à noter : <ul style="list-style-type: none"> <li>– l'Ontario a modifié les priorités en matière de projets pour faire en sorte que les projets approuvés se rapportent uniquement à l'infrastructure dite traditionnelle; aucun changement important noté dans les autres provinces assujetties à l'examen</li> <li>– le délai de construction a été porté à deux ans lorsque le délai initial d'un an a posé des problèmes</li> <li>– les obligations en matière d'évaluation environnementale ont été remplies avant que le gouvernement fédéral approuve les projets, mais des améliorations doivent être apportées aux mesures d'atténuation</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>26.133</b> Le Bureau du programme Travaux d'infrastructure Canada, de concert avec les ministères responsables de la mise en oeuvre du programme, devrait évaluer les questions liées aux exigences d'investissement supplémentaires et, s'il y a lieu, élaborer des recommandations utiles pour les futures initiatives de ce genre.</p>	<p>oui</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• aucun changement n'a été apporté aux ententes fédérales-provinciales, reflétant les constatations du rapport du Comité des comptes publics dans lequel on a mis l'accent sur les leçons apprises en vue des futurs programmes</li> <li>• à l'exception de la modification aux dispositions sur l'accroissement au Québec liées aux niveaux d'investissement prévus, aucun changement majeur n'a été observé à l'égard du processus et des procédures opérationnels concernant la Phase II.</li> <li>• lors d'un forum du Secrétariat du Conseil du Trésor qui a porté sur les meilleures pratiques, on a reconnu que l'apport différentiel pouvait être mesuré à l'échelon municipal au moyen d'une technique plus rigoureuse consistant à comparer les dépenses réelles avec les dépenses moyennes des années passées</li> <li>• le gouvernement s'est engagé, envers le Comité des comptes publics, à prendre l'apport différentiel en considération en vue des futurs programmes</li> </ul>

**Pièce 17.7 (suite)**

Recommandations formulées en tant que leçons apprises	Peut-on raisonnablement s'attendre à un changement au cours de la Phase II?	Évaluation de suivi
<p><b>26.136</b> Lorsque le gouvernement fédéral conclut des ententes conjointes de mise en oeuvre, il devrait s'assurer qu'il dispose de l'information dont il a besoin pour assumer au moment opportun ses responsabilités et ses obligations liées à la reddition de comptes.</p>	<p>oui</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• des changements ont été apportés à toutes les ententes fédérales-provinciales pour y inclure l'obligation d'effectuer des vérifications de conformité</li> <li>• la mise en oeuvre a été lente, ce qui a suscité des préoccupations concernant la rapidité d'exécution dans certaines des provinces assujetties à l'examen</li> </ul>
<p><b>26.141</b> Les gestionnaires du programme devraient indiquer et utiliser, s'il y a lieu, de multiples sources d'information pour estimer les effets sur l'emploi qui peuvent être attribués à des programmes tel que le programme Travaux d'infrastructure Canada. De plus, l'information fournie au Parlement sur les effets du programme sur l'emploi devrait indiquer clairement ses limites.</p>	<p>oui</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• on continue de se fier uniquement à la méthode de Statistique Canada pour établir des estimations relatives à la création d'emplois</li> <li>• les rapports sur les effets sur l'emploi ne précisent pas les limites</li> </ul>
<p><b>26.142</b> Les ministères responsables devraient s'assurer que les évaluations de ce programme et des programmes semblables aboutissent à des constatations crédibles au sujet des répercussions et des effets clés.</p>	<p>non</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• il serait raisonnable de s'attendre à ce que des activités d'évaluation soient menées tous les cinq ans; il aurait donc été déraisonnable de s'attendre à ce qu'une autre évaluation ait été menée au moment de la vérification</li> </ul>

Source : Bureau du vérificateur général du Canada

**17.97** Nous sommes arrivés à la conclusion qu'à l'avenir, pour de tels programmes, les ententes devront être améliorées à plusieurs égards. Premièrement, le mot « infrastructure » pourrait être défini plus clairement. Ensuite, les critères de sélection des projets doivent être clarifiés, en particulier lorsqu'il s'agit d'appuyer des objectifs visant à accroître l'investissement dans l'infrastructure et à créer des emplois.

**17.98** Par ailleurs, les préoccupations qui subsistent à propos du délai d'exécution et de l'étendue des vérifications de conformité indiquent qu'il faut répartir de façon plus explicite les responsabilités qui incombent aux partenaires fédéraux et provinciaux dans ces secteurs.

**17.99** Enfin, nous reconnaissons que le gouvernement fédéral a pris des mesures importantes, au cours de la Phase I, pour mener une évaluation du programme. Néanmoins, en dépit de la preuve que cette évaluation ainsi que notre vérification de 1996 et les vérifications de conformité ont décelé des lacunes, les gestionnaires du programme n'ont pas fait les rajustements nécessaires. Par conséquent, nous pensons qu'il faut intégrer des dispositions plus rigoureuses et formelles aux ententes afin de s'attaquer aux problèmes que la rétroaction sur le rendement a cernés.

## Conclusion

**17.100** La présente vérification et la vérification effectuée en 1996 confirment que les deux phases du programme

Travaux d'infrastructure Canada ont été mises en oeuvre rapidement. Il n'y a aucun doute que les participants et les gestionnaires considèrent le programme comme une mesure très positive.

**17.101** Dans la présente vérification, nous nous sommes tout particulièrement attachés à déterminer la mesure dans laquelle les projets de la Phase II répondaient aux exigences des ententes fédérales-provinciales pertinentes en matière de ciblage et de sélection des projets. Nous concluons que, dans l'ensemble, il y a un manque de clarté pour un certain nombre des principales exigences en matière de ciblage établies dans le cadre de la conception du programme, notamment à savoir ce qu'on entend réellement par infrastructure ou investissement supplémentaire aux fins du programme.

**17.102** L'approche adoptée pour le programme peut avoir apporté plusieurs avantages, mais il y a toujours lieu d'exercer un contrôle financier approprié et de disposer d'une information fiable et communiquée en temps opportun sur le rendement. Nous avons donc conclu que le contrôle financier et le contrôle de gestion du programme sont insuffisants.

**17.103** Les subventions sont des paiements inconditionnels du gouvernement fédéral à des particuliers et à des organisations, contrairement aux contributions dont le versement dépend des conditions formulées dans l'entente au sujet du rendement. Les bénéficiaires doivent montrer que les conditions ont été remplies afin de pouvoir toucher le remboursement de certains coûts pendant la durée de l'entente. Le gouvernement peut également vérifier l'utilisation des contributions, alors que ce n'est généralement pas le cas pour les subventions. Il peut bien sûr y avoir une combinaison d'exigences pour les contributions et les subventions, mais les exigences en matière de reddition de comptes sont généralement plus

rigoureuses pour les contributions que pour les subventions.

**17.104** Le gouvernement a précisément retenu l'option des contributions aux fins de l'exécution du programme Travaux d'infrastructure Canada. Toutefois, nous avons constaté que dans l'optique fédérale, le programme repose essentiellement sur « la confiance » et que les responsables ne savent pas vraiment si les conditions liées au rendement sont remplies.

**17.105** Certes, il ne faut pas ignorer les aspects positifs de l'approche adoptée à l'égard du programme, mais nous sommes d'avis que certains contrôles doivent être mis en place pour fournir l'assurance que les fonds publics sont dépensés de façon économique, efficiente et efficace et que les résultats sont diffusés aux intéressés. Nous ne suggérons pas que le gouvernement fédéral doive lui-même exercer des contrôles initiaux. Toutefois, il doit obtenir l'assurance que des mécanismes de contrôle sont en place et fonctionnent convenablement. À ce propos, une fonction de vérification de conformité rigoureuse doit être exercée en temps opportun.

**17.106** Ce n'est pas la première fois que nous décelons des problèmes liés à l'absence de contrôles appropriés en matière de gestion et de finances. En effet, nous avons exprimé les mêmes préoccupations dans notre rapport de décembre 1998, au chapitre 25, *Transports Canada — Les investissements dans les routes*. Nous croyons que si le gouvernement établit un ensemble de conditions, il est raisonnable de s'attendre à ce qu'il instaure des mécanismes pour les faire respecter.

**17.107** Nous avons constaté que des progrès avaient été accomplis en ce qui touche la conformité des projets de la Phase II du programme aux exigences de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Nous avons conclu que les exigences de la *Loi* étaient satisfaites pour ce qui est des évaluations de

**Certains contrôles doivent être mis en place pour fournir l'assurance que les fonds publics sont dépensés de façon économique, efficiente et efficace.**

l'incidence environnementale. Toutefois, là où des effets néfastes pour l'environnement ont été signalés, la définition et le suivi de la mise en oeuvre des mesures d'atténuation sont insuffisants.

**17.108** Le gouvernement a fait peu de progrès pour donner suite aux recommandations issues de notre vérification de la Phase I du programme, en 1996. La plupart des recommandations se rapportant à la Phase I portaient sur des questions qui auraient pu être corrigées pendant la Phase II, mais ne l'ont pas été. Étant donné l'envergure des dépenses consacrées aux projets de la Phase II, ce manque de progression est préoccupant.

**Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor :** Depuis 1994, Travaux d'infrastructure Canada est aux premiers rangs en ce qui a trait à la collaboration intergouvernementale en vue de la prestation efficace d'un programme trilatéral. Cette position de tête a résulté en des investissements de 8,3 milliards de dollars dans plus de 17 000 projets partout au Canada. Ces projets ont nécessité la participation de centaines d'organisations gouvernementales; celles-ci ont contribué, chacune selon ses points forts, à maintenir les frais

d'administration à leur minimum. La gestion financière de tous ces projets s'est par ailleurs effectuée de façon saine.

Malheureusement, lors de leur analyse, les vérificateurs ont considéré Travaux d'infrastructure Canada comme un programme standard de contribution du gouvernement fédéral, nécessitant un genre et un degré de supervision supérieurs à la simple conformité aux prescriptions juridiques. Ce point de vue n'a pas tenu compte du fait que chacun des trois paliers de gouvernement visés avait des investissements en jeu, que chacun d'entre eux possédait les compétences nécessaires pour réaliser le volet de prestation conjointe de programme qui lui était dévolu et que chacun avait les capacités de vérification et d'évaluation nécessaires, et qu'une surveillance politique était exercée.

Même s'il ne fait pas de doute qu'il faut et que l'on doit apporter des améliorations à la prestation future de tels programmes, le chapitre présente une vision négative et non appropriée d'un programme dont les résultats ont été couronnés de succès et qui a contribué à améliorer les relations entre les paliers fédéral, provincial et municipal du Canada.



## À propos de la vérification

### Objectifs

Nos objectifs étaient les suivants :

- déterminer la mesure dans laquelle les projets entrepris pendant la Phase II du programme sont conformes aux exigences des ententes relatives au programme Travaux d'infrastructure Canada en matière de ciblage et de sélection des projets;
- déterminer la pertinence des mécanismes de contrôle financier et de contrôle de gestion se rapportant à la Phase II;
- déterminer la mesure dans laquelle la Phase II est conforme aux exigences de la loi en matière d'environnement;
- déterminer la mesure dans laquelle les observations et les recommandations formulées dans le Rapport du vérificateur général de 1996, auxquelles on aurait pu donner suite à l'occasion de la prolongation du programme, ont été mises à exécution.

### Étendue et méthode

Nous avons décidé de faire porter notre vérification sur la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, l'Ontario, le Québec et la Nouvelle-Écosse pour assurer une représentation géographique et couvrir 90 p. 100 des dépenses fédérales liées au programme. Nous avons examiné un échantillon de dossiers fédéraux et les dossiers provinciaux concernant les mêmes projets. Dans plusieurs cas, nous avons élargi notre examen pour le faire porter sur les dossiers de projets municipaux correspondants. Tous les projets pour lesquels le gouvernement fédéral a versé une contribution supérieure à un million de dollars (56) ont été examinés; les autres ont fait l'objet d'une sélection aléatoire et ont été répartis en catégories de projets pour que l'échantillonnage soit complet. Somme toute, nous avons examiné 167 dossiers de projets fédéraux, 107 dossiers provinciaux et 12 dossiers municipaux.

De plus, étant donné que l'initiative d'infrastructure des Premières nations présente des caractéristiques qui lui sont propres, nous l'avons examinée pour en vérifier les mécanismes de planification et d'approbation. Nous n'avons cependant examiné aucun dossier de projet.

### Critères

Nous avons fondé notre vérification sur les critères suivants :

- Des mesures auraient dû être prises à l'égard des recommandations formulées dans le Rapport du vérificateur général de 1996 qui s'appliquent à la Phase II du programme.
- Le contrôle financier et le contrôle de gestion des dépenses liées au programme doivent être conformes aux politiques fédérales pertinentes.
- Les gestionnaires du programme doivent veiller à ce qu'un cadre de responsabilisation ait été établi et clairement communiqué, et que les responsabilités aient été établies à l'égard des résultats visés.
- Les gestionnaires du programme doivent formuler clairement les objectifs opérationnels qui définissent le « succès » et constituent le fondement de la mise en oeuvre du programme.

- Les gestionnaires du programme doivent mesurer, suivre de près et communiquer clairement les résultats obtenus aux législateurs et aux partenaires fédéraux et provinciaux.
- Les gestionnaires du programme doivent être en mesure de s'appuyer sur de l'information fiable, pertinente et actuelle au sujet des besoins, des activités et du rendement se rattachant au programme.
- Les procédés et les procédures liés au programme, ainsi que leur mise en oeuvre, doivent favoriser l'atteinte des objectifs du programme et être conformes aux conditions des ententes, tout en permettant de contrôler les coûts.
- Les gestionnaires du programme doivent faire en sorte que chaque projet soit évalué afin d'en déterminer les effets possibles sur l'environnement.
- Le programme doit être mis en oeuvre conformément aux exigences de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, s'il y a lieu.

### **Équipe de vérification**

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados  
Directeur principal : Henno Moenting  
Directeur : Jim Blain

Louise Grand'maison  
Jayne Hinchliff-Milne  
Raymond Kuate-Konga  
Pierre Labelle  
Joanne Moores

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Henno Moenting.