**UNIVERSITÉ DU QUÉBEC**
**INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE**
**CENTRE – URBANISATION CULTURE SOCIÉTÉ**

# *UN PROGRAMME, DEUX OBJECTIFS, TROIS GROUPES D'ACTEURS.*

## *LE PROGRAMME DES TRAVAUX D'INFRASTRUCTURES CANADA-QUÉBEC, 1993-1997*

Par

**LOUIS CARRIER**

Thèse présentée pour obtenir un

Doctorat en études urbaines : Philosophiae Doctor, Ph. D.

**Études Urbaines**

Programme offert conjointement par l'INRS et l'UQAM

Novembre 2011

© LOUIS CARRIER

Cette thèse intitulée

*UN PROGRAMME, DEUX OBJECTIFS, TROIS GROUPES D'ACTEURS.*

*LE PROGRAMME DES TRAVAUX D'INFRASTRUCTURES CANADA-QUÉBEC, 1993-1997*

et présentée par

**LOUIS CARRIER**

a été évaluée par un jury composé de

M. Jean-Pierre COLLIN, président et examinateur interne

M. Pierre J. HAMEL, directeur de thèse

M. Louis IMBEAU, examinateur externe t

Mme Winnie FROHN, examinateur externe

# RÉSUMÉ

Le programme des travaux d'infrastructures Canada-Québec (PTICQ) a été mis en place par le gouvernement fédéral libéral de Jean Chrétien en 1993. Il visait à réduire le taux de chômage élevé de cette période, en investissant dans des infrastructures municipales. L'analyse s'appuie sur des approches émanant tout autant du champ des politiques publiques que de celui des finances publiques. Dans un premier temps, en utilisant un cadre conceptuel développé pour l'analyse des politiques publiques, nous exposons l'historique de la conception, de la formulation, de la décision d'aller de l'avant, de la mise en place et de l'évaluation du programme. Puis, à l'aide des réflexions des auteurs des finances publiques, nous évaluons sur le plan économique l'utilisation d'un programme de financement tripartite quant à sa pertinence, son à propos, sa cohérence, son efficacité, son efficience, son équité et les stratégies de gouvernance exigées. En conclusion, nous relevons les stratégies intéressantes du PTICQ 1993-1997 et celles qu'il serait préférable de ne pas réutiliser; la thèse propose finalement une première évaluation du programme d'infrastructures mis en place par le gouvernement Harper en janvier 2009; il s'agit de propositions très préliminaires, car la fin de la rédaction de la thèse coïncidait avec la mise en place du programme.

*Mots clés* : infrastructure, politiques publiques, finances publiques, programme tripartite, transferts, péréquation, financement infrastructure, relations fédérales-provinciales, financement municipal, déficit remplacement infrastructures.

# AVANT-PROPOS

La problématique de pourvoir au remplacement et à l'entretien des infrastructures et actifs immobiliers est une problématique qui nous préoccupe depuis plus de 20 ans. À titre de directeur financier de l'Office municipal d'habitation de Montréal et de la ville de Châteauguay, nous avons d'abord été interpellés par la difficulté d'obtenir des fonds publics pour maintenir la qualité des immeubles publics et ensuite par l'inadéquation entre les sommes exigées pour l'entretien, la restauration et le remplacement des infrastructures et la capacité des villes à dégager les fonds nécessaires.

Il ne faut donc pas voir notre analyse du programme des travaux d'infrastructures Canada-Québec comme la panacée pour résoudre le problème de l'entretien et du remplacement des infrastructures. Il s'agit plutôt d'une porte d'entrée vers des réflexions futures pour mieux comprendre cette problématique et, ce faisant, répertorier les différentes stratégies possibles pour s'assurer que les citoyens aient accès à des infrastructures de qualité. Souvent, l'on est tenté d'expliquer le faible maintien de la qualité des équipements publics par le manque de fonds disponibles. Peut-être faut-il aussi se questionner sur le remplacement d'actifs qui est fait sans juger la pertinence de leur renouvellement ou l'utilisation d'investissements disparates non intégrés dans un plan d'ensemble?

Il n'en demeure pas moins que l'étude des stratégies de renouvellement des infrastructures municipales est un projet fascinant. D'abord, il est surprenant que le financement des actifs municipaux exige des fonds fédéraux et provinciaux. À première vue, il apparait que c'est une responsabilité, exclusivement municipale, de pourvoir au remplacement et à l'entretien de ses actifs. Cependant dès qu'une récession économique se pointe à l'horizon, la solution à la crise semble être l'obligation de procéder à un programme de construction d'infrastructures publiques dont une grande partie est propriété du monde municipal.

Ensuite, il est tentant de vouloir comprendre la dynamique qui fait en sorte qu'un projet conçu par le monde municipal puisse se retrouver en tête de liste des politiques publiques du gouvernement fédéral. La découverte du rôle des décideurs politiques de chacun des niveaux gouvernementaux est également passionnante de même que le recensement des raisons qui distinguent le programme québécois de celui des autres provinces. La confrontation des avancées théoriques des diverses écoles des finances publiques avec la réalité des choix économiques du programme d'infrastructures Canada-Québec (PTICQ) est également captivante.

Finalement, un dernier aspect est venu s'ajouter lors de la rédaction de la thèse : la crise économique mondiale en cours a démontré encore une fois le passage presque obligé de l'utilisation des programmes d'investissements publics en infrastructures par les gouvernements lors des récessions économiques. Cet état de fait est d'autant plus vrai au Canada : le gouvernement Harper a quasi été renversé parce qu'il n'avait pas

conçu une stratégie de relance économique pour faire face à la crise. Dans son plan du 27 janvier 2009, le ministre des Finances, Jim Flaherty, a pris soin d'inclure à l'intérieur de son plan de relance économique, 12 milliards de dollars d'investissements en infrastructures; le programme total est de 20 milliards de dollars lorsque l'on y ajoute la part du municipal et du provincial.

# REMERCIEMENTS

Les années consacrées à la rédaction de la thèse m'ont permis de croiser de nombreuses personnes à l'INRS qui m'ont inspiré durant toute cette période. Grâce à leurs encouragements, leurs conseils et leur implication, elles m'ont permis de mener mon projet à terme.

Il me faut en premier lieu remercier le professeur Pierre J. Hamel qui m'a servi de guide durant toute cette période; ses conseils et ses suggestions ont été indispensables à la direction et la rédaction de la thèse. Son dévouement, sa gentillesse, sa qualité d'écoute et son intérêt ont été extraordinaires : elles ont facilité la mise en place de cette complicité entre l'étudiant et son directeur qui m'a aidé à passer au travers des périodes difficiles.

Je tiens également à souligner la qualité de l'enseignement et l'humanisme de tous les enseignants et chercheurs que j'ai croisés dans mon parcours. Ainsi, n'eut été de l'accueil de M. Marc Termotte, alors directeur des études à l'INRS, je n'aurais pu entreprendre mes études doctorales; il a eu confiance en moi, m'a présenté à mon directeur de thèse et défendu ma candidature. Par la suite, les professeurs Pierre Delorme, Paul Dobson et Richard Morin, de l'UQAM ont été des appuis solides tout au long de mes études.

Une autre source de stimulation est venue de la cohorte doctorale à laquelle j'ai eu la chance de me joindre; nous sommes restés unis tout au long de notre projet et j'espère que notre amitié se poursuivra dans les prochaines années. Un gros merci à Luc, Geneviève, Viviana, Martha, Eugenio, Quique, Manu, Philippe et Vilmont.

Un merci particulier à Denis Carrier qui a eu la gentillesse et surtout la patience de réviser la qualité littéraire du texte à plusieurs reprises

En terminant, il me faut souligner le rôle déterminant de ma famille tout au long de mon projet. Mes fils Martin et Sébastien qui, engagés dans une démarche semblable à la mienne, m'ont continuellement stimulés et fournis une aide précieuse et constante.

Ce type d'engagement n'a pu se réaliser sans le soutien inconditionnel de ma femme Micheline. Elle m'a incité à m'inscrire dans cette démarche si peu conventionnelle et elle m'a *constamment* encouragé à poursuivre tout au long de ce périple de sept années. Elle a, de plus, été une critique avisée et sincère. Merci ma chérie pour ta patience.

# TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ ..... III
AVANT-PROPOS ..... V
REMERCIEMENTS ..... III
INTRODUCTION ..... 1
Présentation de la thèse ..... 1
CHAPITRE 1 : CONCEPTS THÉORIQUES, CADRE CONCEPTUEL ET QUESTIONS DE RECHERCHE ..... 7
Problématique ..... 7
Les concepts de « biens publics » et d'« infrastructures » ..... 8
Les discussions concernant la détérioration des infrastructures ..... 9
Les causes du déficit en renouvellement d'infrastructures ..... 10
L'ampleur du déficit ..... 13
Les différentes stratégies de financement des infrastructures ..... 14
Les modes de financement usuels ..... 15
Des modes de financement potentiel ..... 18
Des stratégies novatrices dans l'implantation des infrastructures ..... 22
Le programme des travaux d'infrastructures Canada Québec (PTICQ) ..... 23
La description du PTICQ ..... 23
Cadre conceptuel ..... 29
Écoles de pensée en politiques publiques ..... 30
*L'analyse des politiques publiques centrée sur les théories de l'État* ..... 31
Les théories et les paradigmes économiques ..... 34
PTICQ comme politique publique ..... 41
Description détaillée de la portion politique publique du modèle ..... 47
Questions de recherche ..... 63
CHAPITRE 2 : MÉTHODE DE RECHERCHE ..... 67
Utilisation de l'étude de cas ..... 67
Les stratégies de recherche ..... 70
La recherche documentaire ..... 70
Les entrevues semi-dirigées ..... 73
Conception des indicateurs ..... 74
Confection d'un classement facilitant le suivi de la thèse ..... 74
Assurance qualité ..... 75
Validité construite ..... 75

Respect de la validité interne ..... 75
Validité externe ..... 76
Reproductibilité ..... 76
CHAPITRE 3 : LE PTICQ VU SOUS L'ANGLE DES POLITIQUES PUBLIQUES ..... 77
L'approche retenue ..... 77
Acteurs, institutions et instruments dans le contexte de l'étude du PTICQ ..... 77
Acteurs ..... 77
L'analyse du programme par phase ..... 80
Identification d'un problème et sa mise à l'agenda politique ..... 80
Identification du problème et efforts pour lui donner une crédibilité comme problème d'intérêt public ..... 81
Passage de l'initiateur externe à l'entrepreneur politique ..... 96
Formulation et prise de décision ..... 102
Processus de formulation ..... 104
Les contraintes dans la formulation des politiques. ..... 108
Conformité avec un style de formulation ..... 112
Prise de décision ..... 113
Style de décision ..... 113
Les stratégies qui ont permis d'obtenir le consensus des provinces ..... 122
L'implantation des politiques publiques ..... 126
Relations entre le politique et l'administratif ..... 127
La nature des groupes impliqués ..... 130
Les procédures mises en place pour s'assurer du respect de la décision ..... 132
L'interprétation et l'application des directives par l'ensemble des acteurs ..... 136
Choix de l'instrument politique ..... 146
Une implantation qui révèle des approches diamétralement opposées du fédéral et du provincial ..... 148
L'évaluation des politiques publiques ..... 151
Méthodologie de l'évaluation ..... 153
Les acteurs d'une évaluation : commanditaires, évaluateurs et évalués ..... 153
Une évaluation axée sur l'apprentissage ..... 172
CHAPITRE 4 – LES SUBVENTIONS COMME INSTRUMENT DE RÉALISATION DU PTICQ ..... 177
Le cadre conceptuel ..... 177
Les référents en amont ..... 177
La pertinence ..... 177
Rappel de la problématique ..... 178
La cohérence du programme ..... 185
L'à-propos du programme ..... 190
Gouvernance ..... 195

Politique ..... 195
Appareil administratif ..... 198
Les ressources externes ..... 200
Les actions en aval ..... 202
Efficacité ..... 202
Efficience ..... 215
Équité ..... 219
Une gouvernance tout à la fois axée sur la décentralisation des responsabilités et à contrôle serré ..... 229
CONCLUSION ..... 235
Approche conceptuelle et stratégie de recherche ..... 235
Analyse politique ..... 236
Mise à l'agenda ..... 236
Formulation ..... 238
Prise de décision ..... 239
Implantation ..... 242
Évaluation ..... 244
Réflexions économiques ..... 246
La véracité des réponses à nos questions ..... 253
Épilogue ..... 257
Entrepreneur politique ..... 258
Stratégie d'ensemble ..... 260
ANNEXE 1 ..... 265
ANNEXE 2 ..... 267
ANNEXE 3 ..... 269
ANNEXE 4 ..... 271
ANNEXE 5 ..... 273
ANNEXE 6 ..... 275
ANNEXE 7 ..... 277
ANNEXE 8 ..... 279
ANNEXE 9 ..... 281
ANNEXE 10 ..... 283
ANNEXE 11 ..... 285
ANNEXE 12 ..... 289
ANNEXE 13 ..... 293
ANNEXE 14 ..... 307
ANNEXE 15 ..... 309

ANNEXE 16 ..... 311
ANNEXE 17 ..... 313
ANNEXE 18 ..... 315
ANNEXE 19 ..... 317
ANNEXE 20 ..... 321
ANNEXE 21 ..... 323
ANNEXE 22 ..... 325
ANNEXE 23 ..... 327
ANNEXE 24 ..... 343
ANNEXE 25 ..... 345
ANNEXE 25 A ..... 347
ANNEXE 25 B ..... 349
ANNEXE 25 C ..... 351
ANNEXE 26 ..... 353
ANNEXE 27 ..... 365
ANNEXE 28 ..... 372
ANNEXE 29 ..... 381
BIBLIOGRAPHIE ..... 383

# LISTE DES FIGURES

Figure 1 - Le cadre conceptuel retenu .....44

Figure 2 - Partie du cadre conceptuel qui précise l'analyse sous l'angle des politiques publiques.....45

Figure 3 - Partie du cadre conceptuel qui précise l'analyse sous l'angle des finances publiques.....46

Figure 4 - Modèle d'agenda selon le type de politique.....97

Figure 5 - Modèle de base des styles d'implantation.....149

# LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1.....12

# INTRODUCTION

Le déficit du remplacement des infrastructures municipales est un problème qui préoccupait déjà les décideurs publics au début des années 1980. Concurremment, l'arrivée de politiciens aux valeurs néolibérales a engendré une remise en question du rôle de l'État. Ainsi, le désir de certains de contester l'État providence jumelé à la crise économique de cette période ont réduit le pouvoir de taxation des gouvernements et les ont obligés à des choix budgétaires difficiles. Or, il est plus facile, à court terme du moins, de réduire les dépenses en immobilisations plutôt que de sabrer les dépenses de programmes, en raison de leur visibilité moindre et de leur plus faible impact politique; le déficit de remplacement des infrastructures en a donc été accéléré.

Pour juguler cette problématique, la fédération canadienne des municipalités (FCM) a proposé un programme conjoint, fédéral, municipal et provincial, pour un investissement massif dans le remplacement des infrastructures. Au début de l'exercice 1994, les trois paliers gouvernementaux, pour des raisons propres à chacun comme nous l'expliquons plus tard, ont décidé de mettre en place, un programme d'infrastructures tripartite. Au Québec, il s'agit du programme des travaux d'infrastructures Canada-Québec (PTICQ).

Comme le PTICQ a presque fait l'objet d'un consensus parmi des acteurs publics, il a depuis été renouvelé, sous différentes formes avec des enveloppes plus restreintes et les autorités municipales en demandent constamment la prolongation. C'est pourquoi il apparaît intéressant de porter un regard sur la pertinence du programme comme solution intéressante au casse-tête de l'inadéquation entre les besoins et les ressources pour le financement des infrastructures municipales. La question qu'il convient alors de poser peut se définir de la façon suivante :

> *« La problématique du déficit de remplacement et de la mise à jour des infrastructures municipales dans un contexte fédéral : un financement conjoint fédéral, provincial et municipal, tel le programme des travaux d'infrastructures Canada-Québec utilisé en 1993-1997, offre-t-il une solution adéquate? »*

## Présentation de la thèse

Il nous faut, en entrée de jeu, dans le premier chapitre, préciser la terminologie portant plus spécifiquement sur les concepts de biens et de finances publiques et d'infrastructures. Ensuite, le point est fait sur les principales réflexions que le déficit de remplacement des infrastructures municipales a suscitées : il faut revenir sur les causes qui ont créé ce déséquilibre et sur différentes tentatives de préciser

l'ampleur réelle des sommes exigées pour ramener la situation à un niveau satisfaisant. Nous décrivons certaines des causes qui ont engendré ce déficit : d'une comptabilisation fautive des immobilisations à une déficience dans le suivi de l'entretien. La discussion sur l'ampleur du déficit du remplacement des infrastructures est importante : même, si les chercheurs arrivent à des conclusions différentes sur l'ampleur du déficit, leurs études démontrent clairement que le déficit existe bien et qu'il est supérieur aux prévisions originales les plus pessimistes.

Nous poursuivons par la description de différentes approches de financement des infrastructures. Un programme à frais partagés comme le PTICQ n'étant qu'une des nombreuses méthodes utilisées par le monde municipal pour financer l'acquisition de ses actifs.

L'analyse des politiques publiques exige l'utilisation de deux cadres conceptuels : une première démarche qui permet de suivre l'évolution politique du dossier et une deuxième qui a trait au champ spécifique de la politique, les finances publiques dans notre cas.

Sur le plan de l'analyse politique, nous avons choisi d'utiliser le cadre conceptuel développé par Howlett et Ramesh (2001)[1]; il permet de suivre l'évolution d'une politique de sa conception à son évaluation, et ce, tout en analysant les phases de formulation, de décision d'aller de l'avant et d'implantation; cette approche est bien adaptée à notre thèse. Le PTICQ, comme c'est bien souvent le cas pour une politique publique à caractère économique, a fait l'objet d'un assentiment quasi général. Conséquemment, l'analyse par le biais de la dynamique des coalitions offrait ainsi peu d'intérêt. Ensuite, comme le PTICQ est une politique qui se déroule sur une courte période, il nous est apparu dès le début de notre réflexion que notre analyse de cette politique pouvait être possible sur toute sa durée; ce qui n'est pas toujours envisageable dans le cas de politiques récurrentes comme celles touchant la santé ou l'éducation.

Sur le plan des finances publiques, nous avons choisi le modèle utilisé par Plante (1994); même, s'il a été développé pour l'évaluation des programmes d'enseignement, il permet d'élargir le spectre de l'analyse économique. Ainsi, aux réflexions économiques portant usuellement sur les concepts d'efficacité, d'efficience, d'économie et d'équité, il ajoute les volets de pertinence, de cohérence, d'à propos et de gouvernance.

Il est également pertinent de s'interroger sur l'influence que le PTICQ a pu avoir sur les politiques urbaines canadiennes. Cette piste de réflexion découle d'un texte de Neil Bradford (2006) qui analyse les similitudes et les différences entre les propositions libérales et conservatrices sur leur vision des politiques

[1] Il est à noter que plusieurs auteurs ont développé leur propre méthodologie utilisant le concept de l'analyse par phases (Meny et Thoenig (1989) et Knopfel, Larrue et Varone (2006)).

urbaines canadiennes. C'est pourquoi, finalement, tout au long de notre travail nous recherchons des données qui pourraient démontrer que les résultats du PTICQ fournissaient, aux politiciens, de la matière à réflexion et un intérêt pour faire migrer le financement des infrastructures d'une stratégie politique non récurrente à une des composantes des politiques urbaines canadiennes.

Le premier chapitre se termine sur les questions de recherche; nous en avons choisi pour chacune des phases d'une politique publique et une dernière qui porte sur les politiques urbaines canadiennes.

Le deuxième chapitre analyse le bien-fondé du choix de l'analyse de cas comme stratégie de recherche et la pertinence des diverses méthodes de cueillettes des données utilisées. Disons en premier lieu que l'analyse de cas se prête bien à l'étude d'une politique publique; elle permet de procéder à une étude empirique détaillée d'un phénomène contemporain en traçant des liens opérationnels entre chacune de ses phases. Comme nous procédons à l'étude d'un seul cas, il est recommandé, pour éviter le risque de nous laisser emporter par des interprétations subjectives ou peu fondées, d'utiliser plusieurs méthodes de collecte de données (Yin 2003 : 34-35). De cette façon, la convergence de données identiques provenant de sources diverses constitue un renforcement des hypothèses. Inversement, des informations divergentes obligent le chercheur à une prudence dans les avancées. C'est pourquoi nous avons utilisé plusieurs sources de données : analyse des journaux, du contenu des ententes fédérales-provinciales, des rapports d'évaluation et de vérifications et étude des verbatim des commissions permanentes tant provinciale que fédérale qui se sont intéressées au programme d'infrastructures tripartite. Nous avons complété notre recherche par des entrevues auprès des principaux intervenants du sous-système politique concerné : politiciens, fonctionnaires et partenaires sociaux. Nous complétons, ce chapitre en précisant la pertinence du design de la recherche en fonction des quatre (4) critères usuellement utilisés à cette fin : la validité construite, la validité interne, la validité externe et la reproductibilité.

Le troisième chapitre propose l'analyse détaillée du PTICQ sous l'angle des politiques publiques. Pour ce faire, nous reprenons chacune des composantes du modèle de Howlett et Ramesh (2001) et nous confrontons la réalité du programme avec les avancées théoriques. Nous sommes ainsi en mesure de déterminer quels sont les évènements qui se sont insérés dans le courant des problèmes, des solutions et du contexte politique qui ont créé une fenêtre d'opportunité prête à s'ouvrir lors des élections fédérales de septembre 1993. Ensuite, nous nous intéressons à la formulation de la politique et tentons de déterminer pourquoi elle a pu se dérouler dans un intervalle de temps que la majorité des intervenants ont décrit comme rapide. Concernant la prise de décision, le profil de certains traits de personnalité des décideurs a apporté un éclairage différent sur la vitesse d'éclosion de l'ensemble du programme et la qualité du programme québécois. Nous nous sommes également penchés sur la pertinence de l'utilisation des

ententes fédérales-provinciales comme outil de référence et de contrôle d'un programme fédéral-provincial. Dans l'implantation, nous avons tenté de recenser les différentes actions qui ont permis au programme québécois de se distinguer de ceux des autres provinces : rôle des décideurs politiques, motivation des fonctionnaires responsables de la gestion du programme et pertinences des annexes jointes à l'entente de base. Finalement, le volet de l'évaluation se porte moins sur l'analyse des résultats du programme que sur les enseignements qu'il permet de fournir aux évalués; selon Howlett et Ramesh (2001), plus ce sont des organismes publics et non des acteurs de la société civile qui sont impliqués, meilleure devrait être l'acceptation des propositions d'amélioration par les évalués. Dans cette section, nous précisons également les différents types d'évaluation auxquels a été soumis le programme : politique, d'efficacité et d'efficience. L'évaluation politique a été la responsabilité particulière des commissions administratives, constituées d'élus, qui se sont concentrées sur les résultats du programme en fonction des objectifs, et sur l'analyse du travail du vérificateur, en analysant ses recommandations et leur suivi par les vérifiés. Les études d'efficacité se sont concrétisées dans les rapports d'évaluation confiés à Soberman, à l'École normale d'administration publique (ÉNAP) et à l'Institut national de la recherche scientifique Urbanisation culture et société (INRS-UCS). Soberman s'est concentré sur l'évaluation de l'atteinte des résultats et la pertinence ou non de prolonger le programme. Les deux autres groupes d'évaluateurs se sont penchés sur l'analyse de certains aspects du programme québécois à la suite des commandes du Ministère des Affaires municipales et des régions (MAM). Les évaluations d'efficience, de leur côté, ont été effectuées par les vérificateurs fédéral et provincial et elles ont porté sur l'analyse du contrôle financier et de gestion et proposé les modifications aux faiblesses décelées. En fonction des résultats de ces diverses études, nous avons concentré notre recherche sur l'application ou non par les évalués des commentaires fournis par les différents évaluateurs.

Le quatrième chapitre détaille l'analyse de l'utilisation d'un programme de financement tripartite en fonction des diverses théories et réflexions émanant du champ des finances publiques : de Musgrave aux théories du « public choice» de Buchanan, du fédéralisme fiscal préconisé par Oates aux théories marxistes d'O'Connor, sans oublier les enseignements de Keynes et le courant monétariste de Friedman. Nous procédons à l'aide du cadre conceptuel de Plante (1994) à un regard économique sur le PTICQ effectué sous (7) angles différents : pertinence, cohérence, à propos, efficacité, efficience, équité et gouvernance.

Nous recherchons par l'angle des finances publiques, en fonction des critères énoncés précédemment, d'abord à déterminer si la problématique du déficit de remplacement des infrastructures municipales était pertinente, si les moyens mis à la disposition des responsables du programme étaient cohérents et si la

politique était à propos par rapport au contexte social et politique prévalent. Ensuite, nous évaluons si les décideurs politiques avaient mis de l'avant des objectifs qui permettent de juger l'efficacité du programme et exigé la confection de données pour mesurer l'atteinte de ces résultats. Puis, nous considérons comment l'utilisation de stratégies différentes aurait pu améliorer son efficience, déterminons si les fonds consacrés au programme proviennent d'enveloppes nouvelles ou ont été amputés à des programmes déjà existants; nous complétons par une évaluation de l'équité dans la répartition de dites enveloppes entre l'ensemble des provinces et des villes. Finalement, par l'évaluation de la structure de gestion mise en place et des méthodes de reddition de compte utilisées, nous établissons comment les modes de gouvernance utilisés permettaient ou non aux décideurs politiques et aux responsables administratifs de procéder à un suivi pertinent et continuel du PTICQ.

Nous concluons en démontrant l'intérêt de la recherche, l'à propos du cadre d'analyse proposée, la pertinence du protocole de recherche mis de l'avant, l'utilisation de l'analyse de cas comme stratégie de recherche et le pourquoi des diverses méthodes de recherches utilisées. Ensuite, nous résumons l'ensemble des constatations que nous a permis de recenser notre recherche tant sur les politiques que sur les finances publiques. Dans un troisième temps, nous répondons aux questions de recherche que nous avons énoncées dans le premier chapitre. Finalement, en fonction des données cumulées tout au long de notre thèse, les résultats du PTICQ seront analysés en fonction de leur influence sur la décision d'inscrire, dans la première décennie du 21e siècle, le financement des infrastructures comme une composante des politiques urbaines canadiennes.

En guise d'épilogue, nous soulignons d'abord les modifications qui ont été apportées aux programmes de financement des infrastructures subséquemment au Programme TIC et au PTICQ; à cet effet, il est intéressant de noter que certaines d'entre elles rejoignent nos propositions. Ensuite, nous portons un premier regard sur le nouveau programme mis en place par le gouvernement fédéral, le 27 janvier 2009 (ministère des Finances, 2009), pour faire face à la crise mondiale qui secoue la planète.

# CHAPITRE 1 : CONCEPTS THÉORIQUES, CADRE CONCEPTUEL ET QUESTIONS DE RECHERCHE

## Problématique

Au début des années 1990, le Canada est confronté avec une récession économique qui a fait augmenter le chômage de façon critique. Les politiciens sont à la recherche d'une solution pour créer un stimulus économique afin de briser la morosité de la population et surtout redémarrer l'économie.

Parallèlement, et ce, depuis le début des années 80, les élus municipaux et leurs organismes représentatifs tentent de sensibiliser les gouvernements supérieurs pour obtenir le financement nécessaire afin de réduire le déficit dans la mise à jour et le remplacement d'une partie de leurs infrastructures.

Le temps a un effet inéluctable sur la détérioration et la désuétude des biens et des équipements publics; les infrastructures publiques n'y échappent pas. Cependant, en raison de l'ampleur des coûts et du manque de ressources pour y faire face, l'État est soumis à une foule de pression sur la pertinence, les coûts, l'emplacement et la période où l'on doit procéder aux remplacements ou à la rénovation des biens publics. Le débat du centre Hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM) nous en présente un exemple probant : débat émotif sur l'emplacement proposé, de nombreuses interrogations sur les coûts finaux qui remettent en cause le besoin de la construction immédiate du nouvel hôpital et la pertinence d'utiliser la formule des PPP pour le financement du projet.

Il est difficile pour les villes de disposer d'un financement adéquat pour le remplacement et l'entretien des infrastructures municipales. Les municipalités, en raison de leur faible capacité de taxation, ne disposent pas de fonds autonomes suffisants; elles ont de la difficulté à obtenir le soutien des gouvernements supérieurs, étant donné que ceux-ci font face à leurs propres contraintes budgétaires ou du fait que ce n'est pas dans leur champ de responsabilité. C'est pourquoi elles ont imaginé un programme de financement tripartite.

En adhérant à ce type de programme, le fédéral se doit de respecter un champ de compétence traditionnellement provinciale. Il devient donc impératif de s'intéresser au contexte des relations fédérales/provinciales et municipales. Plus précisément, il est intéressant d'évaluer si les investissements fédéraux en infrastructures municipales dans le cadre du programme TIC et du PTICQ ont pu avoir des conséquences sur l'évolution du cadre politique urbain émanant du gouvernement fédéral.

C'est pourquoi dans le présent chapitre, il nous faut rappeler l'évolution historique des politiques urbaines au Canada. Ce faisant, il nous sera par la suite possible de voir si le PTICQ a eu un impact sur l'articulation des politiques urbaines émanant du gouvernement fédéral.

## Les concepts de « biens publics » et d'« infrastructures »

Le terme infrastructures se décline de diverses façons. Il y a d'abord, le concept marxiste qui les définit comme l'ensemble des moyens et des rapports de production qui sont à la base des formations sociales (Le Petit Larousse illustré, 2001 : 546). Le deuxième sens est relatif « aux parties inférieures d'un ouvrage » (Petit Robert, 1972 : 907); il est relatif aux fondations qui supportent une construction. L'on emploie également le mot infrastructures comme un ensemble des moyens économiques et techniques d'un pays, d'une région (Multi dictionnaire, 2003 : 795). Le « Canadian Oxford Dictionary » définit les infrastructures comme « des fondations structurelles d'une société ou d'une entreprise; routes, ponts, égouts, etc., considérés comme l'assise économique d'un pays ». Par l'utilisation du terme assise, on y insiste sur l'équilibre et la stabilité qu'elles procurent. C'est pourquoi des propos sur leur détérioration créent autant de nervosité : on rompt l'équilibre, on menace la stabilité des institutions. De Lavergne (1979 : 10), offre une définition plus complète; il précise que « les équipements collectifs sont stricto sensu un investissement créé ou ayant fait l'objet d'une appropriation par une institution collective, gérée ou dont la gestion est contrôlée par une institution collective, permettant la consommation d'un service, en un même temps et un même lieu, par plusieurs utilisateurs ».

En sus des exemples cités précédemment, il est admis généralement que les services publics tels les réseaux de distribution d'électricité et d'eaux et les réseaux de transmission des communications électroniques sont également des infrastructures. Une vision plus large considère les immeubles des réseaux de santé et d'éducation comme des infrastructures (Vining et Richards, 2001 : 3).

Une autre façon de catégoriser les infrastructures publiques est en fonction de leur assujettissement ou non, à un marché imparfait : ainsi, le marché privé dans un secteur donné peut être considéré comme déficient parce qu'il ne permet pas à un agent économique rationnel de produire efficacement un bien. L'implication de l'État est alors nécessaire pour réglementer le prix ou fournir un approvisionnement adéquat pour contrecarrer les agents économiques qui sont tentés de sous produire et de surévaluer les prix.

Les biens publics possèdent une combinaison de non-exclusivité et de non-rivalité. Un bien est considéré non exclusif lorsque l'on ne peut empêcher un individu d'y avoir accès de façon économique. L'accès au réseau d'éclairage municipal est généralement considéré comme un bien non exclusif, car l'imposition des

usagers nécessiterait un coût prohibitif. La non-rivalité, de son côté, se définit comme une accessibilité sans coûts supplémentaires pour un usager additionnel. Le système de transport possède cette caractéristique lorsque sa capacité permet de desservir tous les usagers aux heures de pointe.

En addition à ces caractéristiques des biens publics, la présence d'un monopole naturel occasionne également une déficience du marché qui rend une production efficace peu probable. Le monopole naturel découle du fait que dans un secteur particulier un fournisseur peut produire à un coût unitaire plus bas que si plusieurs sont présents. Ainsi, les opérateurs privés non régulés tentent d'éliminer leurs concurrents en réduisant les prix; le survivant peut par la suite obtenir des rendements intéressants à long terme. Dans cette situation, une approche réglementaire gouvernementale ou l'étatisation des entreprises permet de maintenir des prix efficients et assurer la production adéquate des biens.

Dans notre thèse, nous nous intéressons plus spécifiquement aux biens publics locaux, des infrastructures dont la propriété et la gestion sont sous une responsabilité municipale. L'on ne peut nier l'importance de ces infrastructures malgré le faible intérêt médiatique de certaines infrastructures municipales en raison, soit de leur apparence redondante, comme l'asphalte des routes, soit de leur non-visibilité, telles les conduites d'eau. Les infrastructures urbaines constituent les piliers muets de la ville, selon la métaphore utilisée dans le titre d'un recueil de communication publié par le Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines (Ceriu : 2005), un objet effacé, mais d'une importance cruciale.

Cette attention mitigée envers l'importance de la qualité des infrastructures locales est une des causes de la difficulté d'assurer un suivi pour leur renouvellement ou leur entretien. Les investissements nécessaires irritent les citoyens en raison des taxes additionnelles qu'ils auront à payer pour une programmation dont ils ne se sentent pas partie prenante. Ce n'est donc pas sans raison que les élus municipaux n'hésitent pas à récriminer du financement des gouvernements supérieurs (Ville de Toronto, 2002)[2] pour l'obtention de programmes à frais partagés, une stratégie qui facilite l'aval de leurs commettants.

## Les discussions concernant la détérioration des infrastructures

Pour comprendre un phénomène, il nous faut en saisir les causes et par la suite tenter de voir si empiriquement, il est mesurable et s'il vaut la peine de s'y attarder. Il est également important de tenter de trouver des exemples similaires qui servent de groupes témoins.

[2] 'We're counting on the provincial and federal governments to do their part… We're not asking for special treatment, we want the other governments to fulfill their commitments," said the Mayor.

**Les causes du déficit en renouvellement d'infrastructures**

Les circonstances qui ont provoqué le déficit du remplacement des infrastructures municipales et mis de l'avant le débat sur leur piètre qualité ont de multiples interprétations. Certains, comme le comité comptable du secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés, indiquent que le modèle de comptabilité d'exercice modifiée entraînait un « déficit au titre d'infrastructures » au Canada.[3]

Un premier problème découlait de l'obligation pour les gouvernements à porter aux résultats de l'exercice la totalité du coût des immobilisations au moment de leur acquisition. Cette comptabilisation en un seul temps des immobilisations occasionnait, dans les années subséquentes, l'absence de l'amortissement dans les états financiers; la non-divulgation du coût de l'utilisation des immobilisations nuisait aux élus et aux gestionnaires au moment de la prise des décisions importantes. En période de compressions budgétaires, le plus simple était, bien souvent, de mettre un frein aux dépenses en immobilisations et surtout de couper dans les dépenses d'entretien; comme le bilan financier n'indiquait pas la valeur dépréciée des infrastructures, la population ne se rendait pas compte de leur désuétude ou de leur détérioration avant qu'elles ne tombent en ruine.

De plus, certaines municipalités ne tenaient pas un répertoire à jour de leurs infrastructures. Cette omission, jumelée à la méconnaissance de leur valeur dépréciée, conduisait même à la situation où les gouvernements n'avaient pas idée de la valeur réelle de leurs infrastructures. Il devenait alors très difficile d'en planifier de façon efficiente l'entretien et le remplacement; ou bien, on ne prenait pas en compte leur niveau de détérioration, ou pire on les oubliait carrément. L'impact de cette absence d'information précise sur la valeur du stock d'infrastructures est considérable. Ainsi, la valeur des infrastructures au Canada est évaluée dans une fourchette entre 3000 milliards et 5000 milliards (Infrastructure Canada B, septembre 2004 : 49). Même, si les coûts annuels d'entretien et de restauration sont évalués à moins de 1 % de la valeur des actifs, une telle imprécision des données fait varier les besoins en investissement de remplacement entre un minimum de 30 et un maximum de 50 milliards de dollars. Cette imprécision des données cause un écart significatif de 66 % (20 milliards sur 30 milliards) sur la somme des investissements annuels nécessaires pour éviter l'approfondissement du déficit de remplacement.

[3] L'expression « déficit au titre des infrastructures » souligne le fait que les infrastructures (autoroutes, ponts, voies navigables) sur lesquelles repose l'économie canadienne se sont détériorées au fil des ans.

Heureusement, depuis 2000, le manuel de la comptabilité municipale québécoise (Québec, ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 1999 : 26) a été modifié tout autant pour comptabiliser la dépense annuelle d'amortissement que pour exiger l'inscription des immobilisations au bilan des villes. Cette approche favorisera à la longue la préparation de données plus précises sur les infrastructures, ce qui devrait permettre un meilleur suivi de leur entretien.

D'autres soulignent le manque de rigueur administrative dans la gestion des programmes d'infrastructures. Chan (2004) souligne que les gouvernements municipaux n'utilisent pas des techniques de budgétisation des dépenses en capital et sont peu enclins à se pencher sur les coûts et les bénéfices intangibles en prenant leurs décisions d'investissements. Même si les municipalités confectionnent un plan triennal d'immobilisation (PTI), Chan précise le peu de raffinement utilisé dans la sélection des investissements en infrastructures; il conduit à une allocation non optimale des ressources qui obligera, pense-t-elle, à une révision du processus de décisions. Pour leur part, Choate et Walter (1981) soulignent que les retards dans la prise de décision des investissements en infrastructures occasionnent une réaffectation de fonds à d'autres fins.

Un troisième facteur (VanMeter Bridges, 1991 : 206) souligne le manque d'intérêt des divers gouvernements pour répertorier leurs besoins réels en infrastructure. Cette insouciance entraîne une confusion entre les retards de restauration, les besoins d'entretien récurrents et les nouveaux besoins, « difficult for researchers to interpreting the results to distinguish between backlog, recurring and growth oriented needs ». Cette confusion peut apporter un éclairage sur le fait que, comme nous l'énoncions précédemment, l'évaluation des investissements nécessaires en infrastructures varie de façons substantielles d'une étude à l'autre.

Sur le plan économique, en sus de celles exprimées en introduction, des problématiques ponctuelles ont causé un ralentissement dans les investissements en infrastructures à compter de 1970 : la récession économique et l'augmentation substantielle dans les décennies 70 et 80 des taux d'intérêt ont incité les gouvernements à ralentir le rythme des dépenses en biens publics, alors même que les infrastructures construites après la Deuxième Guerre exigeaient un influx de fonds additionnels (Mirza et Haider, 2003 : 3).

Finalement comme l'indiquent Harchaoui, Tarkhani et Warren (2003 : 5) au tableau 1, les investissements en infrastructures locales ont été substantiels dans la période 1961-2002.

**Tableau 1**

**Répartition des infrastructures entre le fédéral, les provinces et les municipalités, Canada, 1961-2002**

**Infrastructures canadiennes concentrées dans les municipalités**

| *Année* | *Fédéral* | *Provincial* | *Municipal* | *%* |
|---|---|---|---|---|
| *1961* | 23,9 | 45,3 | 30,8 | 100 |
| *2002* | 6,8 | 40,8 | 52,4 | 100 |
| **Écart** | **-17,1** | **-4,5** | **+21,6** | 0 |

Le stock d'infrastructures locales, qui représentaient 30,8 % des infrastructures publiques en 1961, s'élève en 2002 à 52,4 % de l'ensemble des immobilisations des gouvernements fédéral, provincial et municipal. Le premier élément qui explique cette situation relève du fait que le type d'actifs dans lequel les gouvernements ont choisi d'investir, les infrastructures routières et les systèmes d'approvisionnement et d'épuration des eaux constituent les principaux actifs des municipalités. Ainsi, alors que ces types d'infrastructures représentaient en 1961, 2,1 milliards de dollars, 15 % de l'ensemble des infrastructures canadiennes, ils s'élèvent en 2002 à 56,8 milliards de dollars et représentent 27 % des actifs des gouvernements publics canadiens (Harchaoui, Tarkani et Warren, 2003 : 7, tableau 4).

Une étude de Statistique Canada (2006 : 5) souligne que l'investissement dans l'infrastructure est influencé par plusieurs facteurs dont, la croissance de la population, l'urbanisation, l'étalement urbain, le niveau de vie et l'utilisation de l'automobile. L'étude souligne de plus que le phénomène de la forte croissance de la population urbaine est la raison de la participation grandissante des administrations municipales; l'urbanisation des villes présuppose un accroissement substantiel du réseau routier et exige des équipements de plus en plus complexes et puissants pour les réseaux d'aqueducs. La préoccupation environnementale citoyenne, de son côté, a exigé une revitalisation des cours d'eau par le traitement des eaux usées.

Cette nouvelle répartition de la propriété du stock des infrastructures, les actifs municipaux augmentant plus rapidement que ceux du fédéral et du provincial, est une autre cause du peu d'argent consenti au remplacement et au maintien des infrastructures municipales. Comme les gouvernements supérieurs n'ont pas accordé aux municipalités de nouveaux champs de taxation, les villes se sont retrouvées avec une insuffisance de revenus pour faire face à leurs nouvelles responsabilités. L'exemple du programme d'assainissement des eaux est un exemple éloquent de cette problématique. La construction des actifs nécessaires a été réalisée par la Société québécoise d'assainissement des eaux (SQAE), dont les fonds provenaient, à 87 %, du gouvernement du Québec (Vérificateur général du Québec, 1995-96, tome 2 : 8,12). Cependant, la propriété des équipements a été transférée par la suite aux villes, avec mandat d'en assurer la pérennité et l'entretien (Vérificateur général du Québec, 1995-96, tome 2 : 8,16), mais ce, sans financement additionnel[4].

Même si le déficit est loin d'être résorbé, le gouvernement fédéral, ses homonymes provinciaux et les intervenants concernés se préoccupent davantage aujourd'hui du déficit de remplacement des infrastructures municipales; création d'un ministère fédéral des Immobilisations[5] par le gouvernement du Canada, formation de groupes d'intervention dédiés à la réfection des infrastructures publiques[6] et mises en place par les paliers fédéral, provincial et municipal de programmes d'investissements à frais partagés dans les infrastructures municipales.

**L'ampleur du déficit**

Même s'il y a une pensée commune sur le besoin d'investir pour le remplacement et l'entretien des infrastructures municipales, les avis sont partagés sur les sommes nécessaires pour retourner à un point d'équilibre (Infrastructure Canada, 2004 : 14).

Le Regroupement des 22 grandes villes canadiennes (Lapointe, 2004 : 8) évalue le déficit accumulé pour remettre à niveau les infrastructures municipales à 60 milliards pour le Canada, dont 15 milliards pour le Québec. C'est pourquoi, en raison de l'ampleur des sommes en cause, les grandes villes exigent des gouvernements supérieurs d'investir des sommes de plus en plus importantes dans

[4] De nombreuses municipalités imposent une tarification pour le traitement des eaux usées et du réseau d'égouts. Cependant, ces revenus sont loin de financer ce service. Pour l'année 2008, la tarification municipale pour traitement des eaux usées et réseau d'égouts s'élève 174 millions de dollars soit à peine 26 % des frais d'exploitation qui s'élèvent à 680 millions de dollars (ministère des Affaires municipales, Régions et Occupation du territoire, 2008 : 47-61).

[5] « La mission d'Infrastructure Canada est de soutenir des initiatives d'infrastructures dans l'ensemble du pays; d'aider à construire des collectivités durables où Canadiens et Canadiennes bénéficient d' infrastructures publiques de calibre mondial ». http://www.infc.gc.ca/department/about-apropos/about-apropos-fra.html

[6] « La Coalition milite activement pour hausser l'effort de réfection des infrastructures publiques, essentiellement municipales, qui sont à la base de notre qualité de vie et de notre potentiel de développement. Mission de la coalition pour le renouvellement des infrastructures municipales ». www.ceriu.qc.ca/Coalition.htm

les infrastructures. Qui plus est, un rapport d'Infrastructure Canada établit que dans les dix (10) études qu'elle a répertoriées sur les besoins en remplacement des infrastructures au Canada, les sommes varient de 44 à 125 milliards de dollars. Ce qui fait dire aux rédacteurs du rapport que « l'importance de l'écart fait qu'il est très difficile, voire impossible, de déterminer un chiffre global accepté par tous qui décrit exactement le déficit au chapitre des infrastructures » (Infrastructure Canada, septembre 2004 : 11).

D'autres, comme Collin, Fougères et al (1999), tout en convenant de l'importance de continuer à se préoccuper du remplacement des infrastructures, estiment que, pour les infrastructures d'eaux québécoises, dont ils ont fait l'évaluation, les investissements courants des gouvernements en permettent un taux de remplacement suffisant pourvu que le rythme des toutes dernières années soit maintenu.

À long terme, le déficit des infrastructures augmente de façon substantielle, malgré les sommes investies par les divers gouvernements dans des programmes ad hoc ou permanents. En 1985, une étude de la fédération canadienne des municipalités (FCM) évaluait les besoins en remplacement d'infrastructures municipales à 12 milliards de dollars (Mirza et Halder, 2003 : 4). En 1992, toujours selon une étude de la FCM, la somme avait atteint un montant de 20 milliards de dollars, « cost mushroomed at 20 milliards » (Mirza et Halder, 2003 : 4). En 1995, les besoins municipaux se situaient à 44 milliards. En ce moment, la somme à investir dans les 20 prochaines années, pour éliminer le déficit du remplacement des infrastructures, oscille entre 80 et 125 milliards[7], selon les études répertoriées par Infrastructure Canada (2004) et Burleton et Caranci (2004 : 5).

## Les différentes stratégies de financement des infrastructures

Notre réflexion porte sur le programme de financement tripartite des infrastructures parce qu'il s'agit d'une méthode de financement qu'il nous intéresse de comprendre, mais il ne faut pas croire qu'il s'agit forcément de la plus efficiente ou celle qu'il faut favoriser à tout prix. Il faut la voir comme un mode de financement des infrastructures utilisé lorsque la conjoncture politique et économique s'y prête. C'est pourquoi il nous apparaît important de la mettre en contexte à l'intérieur du champ des modes de financement possibles pour l'acquisition, le remplacement et l'entretien des immobilisations.

[7] Les besoins des municipalités en 1995 sont évalués à 40 milliards, soit 40 % de l'ensemble des besoins canadiens selon Mirza et Halder. Nous utilisons le même ratio, pour établir les besoins municipaux en 2003 en utilisant la compilation de l'ensemble des besoins, préparés, par Mirza et Halder (7) pour l'ensemble du Canada. L'important écart, de 80 à 120 milliards, découle du fait que les besoins canadiens sont évalués dans une fourchette de 200 à 300 milliards de $.

Depuis quelques années, la problématique du déficit du remplacement des infrastructures fait l'objet de nombreuses réflexions qui ont amené l'élaboration de typologies présentant les différents modes de financement (Burleton et Caranci 2004, SCHL 1999, Infrastructure Canada 2004, Vander Ploeg 2006). Il nous est donc possible, à l'aide de leurs travaux, de présenter un condensé des modes de financement les plus usuels, de souligner l'utilisation créative par certains intervenants des instruments financiers connus et de fournir un aperçu des nouvelles méthodes de financement, et ce, en soulignant les avantages et les désavantages de leur utilisation.

**Les modes de financement usuels**

Les outils courants se divisent en quatre catégories : le paiement comptant, les emprunts, les subventions et le partage des revenus entre les différents niveaux de gouvernements.

Le paiement comptant est fait en utilisant l'encaisse disponible, le surplus de l'exercice ou l'utilisation de surplus réservés ou non[8]. Ce type de financement est peu coûteux, parce qu'il n'engendre pas le versement d'un intérêt, préserve la capacité d'emprunt de la municipalité et a un impact positif sur la cote d'évaluation de crédit. Inversement, lorsqu'un investissement substantiel est nécessaire, si une ville est contrainte à ne recourir qu'à ses liquidités, le projet est difficilement réalisable s'il excède les disponibilités. Le paiement comptant est également peu flexible du fait qu'après l'utilisation des liquidités, il limite les investissements futurs dans des projets stratégiques. Selon Vander Ploeg (2006 : 38), sa faible équité intergénérationnelle[9] est sa faiblesse la plus évidente. Les acquisitions au comptant sont considérées comme optimales lorsque l'on désire acquérir des actifs qui ont une courte période de vie.

À l'exception des municipalités francophones du Québec, le financement comptant est privilégié par les municipalités canadiennes. Kitchen (2004 : 33) souligne que la construction des infrastructures municipales ontariennes est financée comptant à 68 % alors que le financement à long terme n'est utilisé que dans 14 % des cas[10]. Différents facteurs expliquent ce choix : une utilisation plus fréquente

[8] Dans les municipalités québécoises, l'on utilise également la technique du fonds de roulement. Il s'agit de la création d'un fonds à l'aide d'un surplus ou d'un financement sur dix ans. Il est utilisé pour financer l'acquisition d'équipement de plus faible valeur sur 5 ans et permet une efficience plus grande en évitant de recourir à des règlements d'emprunt. Québec, ministère Affaires municipales, Régions et Occupation du territoire, Règlement d'emprunt pour le fonds de roulement (validé en ligne le 23 avril 2009). www.MAMot.gouv.qc.ca/finances/fina_fina_regl_docu_fond.asp.

[9] Il s'agit du débat lors de l'acquisition d'actif ayant une longue durée de vie sur l'équité de la répartition des coûts sur la génération actuelle ou les générations futures. Le paiement comptant fait en sorte que la génération courante supporte tous les coûts alors que les générations futures bénéficient de l'actif sans devoir en payer les frais. La situation est inverse lorsque l'on recourt de façon massive à l'emprunt dans une courte période de temps.

[10] Il s'agit de la moyenne provinciale. Il est important de noter que certaines municipalités utilisent le financement à long terme pour plus de 30 % de leurs projets; la ville de Toronto finance 20 % de ses infrastructures à long terme.

des frais de développement par les promoteurs immobiliers, des programmes de financement provinciaux moins importants qui restreignent les investissements des petites municipalités, la difficulté de contrôler l'évolution des taux d'intérêt et la tendance des comtés et municipalités du Nord ontarien à peu utiliser les emprunts à long terme. Dans une comparaison sur le niveau d'emprunt par citoyen[11] dans les grandes villes canadiennes en 2002, Slack et Bird (2006 : 9) évaluent la dépense de la ville de Montréal à 2680 $ par personne laquelle se révèle être entre 137 et 284 % plus élevée que celle des autres grandes villes canadiennes[12].

Les emprunts municipaux se font le plus souvent sous forme d'obligations. Au Québec, les municipalités doivent recourir à des règlements d'emprunts, soumis à un registre des citoyens[13] et à l'autorisation du Ministère Affaires municipales, Régions et Occupation du territoire[14].

Les obligations peuvent prendre différentes couleurs : individuelles, regroupées, communautaires, à garantie générale ou déterminée et non imposables. Les obligations individuelles sont celles émises pour le compte d'une seule municipalité alors que celles qui sont regroupées facilitent l'émission des obligations de villes plus petites pour lesquelles la vente de leurs obligations est difficile[15] ou ne pourraient que l'être à des taux très élevés[16]. Les obligations communautaires sont émises par une ville pour le compte de ses citoyens. Ceux-ci peuvent accepter d'obtenir un taux de rendement moins élevé pour le bénéficie d'un projet qui sied à leur communauté tout en sachant que si la ville paie un taux d'intérêt moindre, il y aura une résultante, même si peu considérable, sur leur compte de taxes[17].

Les trois derniers types d'obligations sont utilisés régulièrement aux États-Unis. Les obligations générales sont garanties par l'ensemble du pouvoir de taxation de la municipalité, alors que les obligations spécifiques le sont par les revenus qui proviennent de l'exploitation des équipements ou

[11] Comme les villes ne peuvent encourir un déficit, la dette est constituée, comparativement aux gouvernements fédéral et provincial, de « bonne dette »; c'est-à-dire qu'elle est composée principalement d'emprunts servant au financement des infrastructures et immobilisations et non de déficits d'opérations.

[12] Comparaison faite avec les villes de Toronto, Calgary, Winnipeg, Vancouver, Edmonton et Ottawa.

[13] L'atteinte ou non d'un nombre fixé de citoyens opposé au projet conditionne l'obligation d'un référendum pour décider d'aller de l'avant ou non avec le règlement proposé et l'acquisition des infrastructures.

[14] L'autorisation du Ministère constitue une validation de la légalité de l'emprunt, y incluant une validation du niveau d'endettement de la municipalité, et fournit, par le certificat de validité, une garantie implicite pour les acquéreurs des obligations.

[15] Cette situation a donné naissance à la « Municipal finance authority » (MFA) en Colombie-Britannique; par l'émission d'obligations regroupant différentes municipalités, le MFA rend les obligations plus attirantes pour les investisseurs.

[16] À l'inverse, cette situation rend difficile la création de ce type d'entente lorsque des municipalités qui ont accès à du financement désirent se regrouper pour diminuer leur frais administratifs et équilibrer les taux d'intérêt entre les partenaires. Les villes qui bénéficient d'un taux plus avantageux sont réticentes à un regroupement; le taux de financement moyen qui en résulte est supérieur à celui qu'elles auraient obtenu si elles étaient restées indépendantes.

[17] Alors qu'en Colombie-Britannique, les « community bonds» sont utilisées pour des équipements municipaux, en Saskatchewan et au Manitoba, elles sont d'abord considérées comme un outil de développement économique. http://www.mfa.bc.ca/pdfs/MFA2007A.pdf, http://web2.gov.mb.ca/laws/regs/pdf/c160-224.91.pdf, http://qp.gov.sk.ca/index.cfm?fuseaction=publications.details&p=1004

des infrastructures ainsi financés[18]. Les obligations non imposables permettent à leurs détenteurs de recevoir les revenus d'intérêts sans qu'ils doivent les inscrire comme revenus dans leurs déclarations fiscales. Les villes peuvent donc les émettre à un taux moindre parce que pour obtenir un rendement au moins équivalant à une obligation imposable les investisseurs sont prêts à accepter un taux d'intérêt moindre. Cependant, ce type d'obligation est régressif, car il profite davantage à ceux qui ont un taux d'imposition plus élevé[19], ce qui rend sa mise en place moins intéressante.

L'obligation est une source de financement très efficace pour les municipalités : la mécanique opérationnelle est en place, les émissions trouvent facilement preneur et les possibilités d'emprunt de l'émetteur se rééquilibrent au fur et à mesure des remboursements. La répartition des coûts même si elle ne se fait pas toujours exactement sur la durée de vie utile permet une meilleure répartition intergénérationnelle. L'obligation procure aux détenteurs un revenu d'intérêts, réduit en partie par l'inflation, s'il y a, au fil des années. La facilité d'obtention des fonds peut conduire cependant à des investissements peu stratégiques et créer un niveau de dette très élevé qui peut avoir un effet négatif sur la cote de crédit de la municipalité. On comprend que ce mode de financement sied bien à un actif à coût élevé et à longue durée de vie.

Les subventions sont des transferts budgétaires que les gouvernements fédéral et provincial versent aux municipalités. Ces programmes existent au Canada depuis 1938. À cet effet, il est intéressant de souligner que l'un des premiers pays qui feront explicitement référence à Keynes, dans l'utilisation de programmes d'investissements publics comme solution à une crise du chômage (Dostaler : 2009), sera le Canada qui en 1939 appliquera un budget keynésien[20]. L'annexe 3 fournit une liste des programmes qui ont été utilisés entre cette date et la mise en place du PTICQ. Depuis le début des années 1990, les municipalités se sont vues octroyer des fonds pour de nouvelles infrastructures ou le renouvellement de celles existantes dans le cadre, entre autres, des programmes Fond municipal vert, PTI villes frontalières, Fonds sur l'infrastructure municipale rurale (FIMR), Travaux d'infrastructures Canada-Québec 2000 et Programme de renouveau urbain et villageois. Le PTICQ est également un exemple de ce type de financement. Les subventions permettent d'accélérer la mise à niveau des immobilisations en ajoutant aux investissements prévus par les municipalités. Cependant, ces transferts se font dans le cadre de programmes ad hoc, à durée limitée, dans lesquels les conditions sont le plus souvent édictées par les gouvernements supérieurs. Une dépendance aux subventions gouvernementales n'incite pas à susciter la créativité des villes à instaurer des solutions novatrices de

[18] Il peut s'agir d'usine de production de l'eau dont les emprunts sont remboursés par les tarifs chargés aux citoyens pour leur consommation.
[19] Une explication détaillée est fournie par Burleton et Caranci (2004), « Annex 1, Tax exempt bond (TEBs), Best left on the shelf », p. 29.

[20] Le principal rédacteur du budget fut Robert Bryce un élève de Keynes à Cambridge entre 1932 et 1935 (Dostaler, 2009 : 387).

financement des infrastructures. Finalement, certaines villes peuvent ne pas disposer des fonds qui permettent de participer à des programmes à frais partagés.

Le partage des revenus entre les différents niveaux de gouvernement est une avenue que les municipalités revendiquent. Déjà, le gouvernement fédéral a convenu d'un partage de la taxe fédérale sur l'essence. Au Québec, ces fonds sont administrés par la Société de financement des infrastructures locales du Québec (SOFIL) : ce partage de la taxe a permis de transférer 928 millions de dollars aux municipalités pour des travaux portant sur des projets relatifs à l'eau potable et usée ou d'infrastructures routières sur recommandation du ministère des Transports du Québec (Affaires municipales et régions, 2007 : 2). L'intérêt de cette approche réside dans la prévisibilité des revenus, qui permet entre autres que les investissements annuels soient payés comptant, et dans son effort de tendre vers un rééquilibrage dans la répartition des revenus fiscaux entre les gouvernements supérieurs et municipaux. Cependant, ces ententes exigent beaucoup d'efforts pour obtenir l'aval des gouvernements supérieurs et ce partage risque d'être soumis à des conditions qui réservent les fonds à des fins particulières.

**Des modes de financement potentiel**

Il apparait intéressant de rappeler des méthodes de financement utilisées depuis une certaine période dans d'autres pays, mais qui n'ont pas convaincu les administrateurs municipaux québécois et parallèlement de souligner de nouvelles approches qui pointent au Québec. Dans le premier groupe, l'on retrouve le « Tax incremental financing » (TIF), le « Tax increment Equivalent Grant » (TIEG), les zones franches (« Entreprise Zone ») et les banques d'infrastructures. Dans le deuxième, nous traitons de la « Taxe d'amélioration de quartier » et de la construction selon le mode PPP.

Le TIF et le TIEG sont deux recettes différentes provenant d'un même concept. Elles s'appliquent plus particulièrement à la mise en place ou au remplacement d'infrastructures dans des quartiers en état de délabrement. Le concept sous-jacent pour ce financement dérive du fait que la revalorisation du tissu urbain augmente le nombre d'unités d'évaluation et bonifie la valeur des immeubles existants limitrophes. Dans le premier cas, les investissements sont financés par la valeur d'évaluation des nouveaux bâtiments et par la hausse des taxes des immeubles existants inclus dans le territoire concerné. Ces fonds, plutôt que d'être inclus dans les revenus généraux de la municipalité, servent directement à payer la dette et les intérêts afférents. À la fin du remboursement d'une durée de 25 à 30 ans, les taxes incrémentales sont retournées dans les revenus courants de la municipalité. Pour ce qui est du TIEG, les investissements sont réalisés par le secteur privé qui est remboursé par un crédit

appliqué à leurs taxes, financé également par l'augmentation de la valeur des bâtiments. Ainsi, le risque, sur l'atteinte des revenus futurs escomptés, passe du public au privé. Ce type de financement occasionne l'autofinancement des infrastructures, il n'est pas garanti par les revenus généraux de la ville et il peut être utilisé pour la mise en valeur de sites pollués. Jouissant d'une certaine popularité aux États-Unis, certaines villes l'utilisent sur une base régulière[21]. Inversement, il peut engendrer des frais de financement élevés étant donné les risques impartis, créer de la compétition entre voisinages et peut résulter au déplacement de résidents, le plus souvent moins bien nantis, en raison de son utilisation dans les centre-ville aux États-Unis. Cependant, les villes n'ont pas le pouvoir d'utiliser le TIF au Canada (Burleson et Caranci, 2004 : 33 et 47); la raison invoquée veut qu'il y ait un risque, comme l'investissement n'est pas garanti par les revenus généraux de la ville, que la propriété de l'actif financé devienne celle des détenteurs d'obligations, si une municipalité sous-estime les coûts de développement ou surévalue les revenus futurs. Cependant, il y a un début d'intérêt pour ces types de projet au Canada; la preuve en est le règlement passé par la ville de Toronto permettant d'utiliser les projets TIEG pour faciliter l'exploitation de sites pollués (City of Toronto, 2005).

Les zones franches sont utilisées d'abord comme outil de développement qui, si réussi, engendre des retombées économiques pour la ville où elles sont implantées. Essentiellement, il s'agit de constituer un territoire affranchi d'impôt à l'intérieur d'une municipalité. Souvent, ces zones franches ont été conçues dans des pays en émergence où les bas salaires se sont ajoutés aux avantages fiscaux. Certains de ces projets ont permis la création de villes[22] ou la mise à niveau de d'autres et assuré le développement économique de l'ensemble du pays. Cependant, à l'inverse, plusieurs de ces initiatives ont conduit à l'exploitation de la main d'œuvre à cause de salaires inadéquats et de conditions inacceptables de travail et de vie (Guay et Bélanger, 2005 : 140).

Les banques d'infrastructures[23] sont une formule qui permet aux gouvernements supérieurs de financer les besoins locaux en utilisant la technique du recyclage de fonds. Comme l'expliquent Burleson et Charanti (2005 : 13), un fonds est créé à l'aide d'une subvention initiale[24]. Par la suite, les fonds sont prêtés aux municipalités à des taux réduits. Les remboursements des municipalités emprunteuses permettent de disposer de fonds pour concrétiser le financement de nouveaux projets.

---

[21] La ville de Chicago a instauré 167 projets TIF qui couvrent 32% du territoire de la municipalité (City of Chicago, 2010).

[22] Voir l'étude produite par le «Harvard design school» (Koolhaas, 2002) sur l'implantation d'une zone franche sur le territoire de la ville de Shenzen (Shenzen Special Zone). La ville est passée de 30 mille à 5 millions de citoyens en l'espace de 30 ans.

[23] Elles sont également connues sous l'appellation de fonds rotatifs (revolving funds) en raison du recyclage constant de fonds.

[24] Utilisé aux États-Unis, au niveau des états, et en Europe. Vander Ploeg (2006) souligne que le Fonds Européen de développement régional dispose d'un budget de 260 milliards de dollars sur 7 ans. ULI (2008 : 52) suggère la création d'une banque d'infrastructure nationale aux États-Unis dont le concept devrait être en référence avec le modèle de la Banque européenne d'investissement.

Leur flexibilité et le faible coût de financement sont ses attraits les plus intéressants. En contrepartie, comme les municipalités préfèrent recevoir des subventions sans obligation de remboursement des instances fédérales et provinciales, elles ont peu d'intérêt à susciter l'implantation des banques d'infrastructures au détriment des programmes de subventions en place ou en devenir[25].

Couramment utilisée au Québec, la taxe d'amélioration locale est la plus souvent utilisée pour fournir à des propriétaires d'un quartier des améliorations aux infrastructures de base : amélioration au bassin versant, pose de conduite d'eau ou réfection aux équipements routiers. Ces travaux sont exclusivement à la charge des propriétaires du territoire qui bénéficient de ces améliorations[26]. Une variante de la taxe d'amélioration de quartier a été utilisée à Montréal dans le Quartier international de Montréal (QIM) pour la mise en place d'équipements et de mobiliers urbains : le réaménagement du square Victoria et sa série de fontaines, ainsi que la création de la place Jean-Paul-Riopelle avec sa sculpture-fontaine « La Joute » et son cercle de feu. Après les investissements de 30 millions des gouvernements fédéral et provincial et de 14 millions de la ville de Montréal, les propriétaires riverains se sont mobilisés derrière le projet en acceptant de verser une taxe d'améliorations de 8 millions de dollars. Cette participation du secteur privé à un projet dédié strictement à l'amélioration du domaine public est selon les responsables du projet « également une formule de partenariat originale qui réunit les secteurs public et privé pour le plus grand bénéfice de la Métropole» (Quartier international de Montréal, 2009).

En raison de leur utilisation par le gouvernement Thatcher en Angleterre, les partenariats publics privés (PPP) jouissent d'une popularité auprès des autorités politiques dans de nombreux pays. La mécanique actuelle de l'implantation des infrastructures préconise le plus souvent que la confection des plans et la construction soient confiées à des entreprises privées et que la propriété demeure gouvernementale. Dans les partenariats publics privés, la propriété est transférée au propriétaire privé qui obtient un remboursement de son investissement par le biais d'une entente à long terme. Pour que le partenaire privé puisse fournir une proposition qui lui permet d'atteindre ses objectifs de rentabilité et répondre au désir du client public de respecter ses disponibilités budgétaires, la confection des plans est laissée régulièrement au partenaire privé. Depuis quelques années, les PPP font l'objet d'un débat sur leur pertinence qui s'est récemment transporté sur la place publique. Pour certains, il s'agit

[25] Le programme vert canadien implanté en 2000 est un exemple de fonds d'infrastructures canadien (Burleson et Charanti, 2005: 16).

[26] La taxation peut se faire en fonction de la portion sur rue («frontage») des terrains, de leur superficie ou de la valeur d'évaluation.

d'une véritable doctrine (la ministre des Finances du Québec Mme Monique Jérôme-Forget[27], l'Agence des PPP[28]); ils y voient la solution à « l'inefficacité » de la mise en place des infrastructures par les gouvernements. Pour eux, le secteur privé permet de construire plus rapidement et à meilleur coût et il est gage d'investissement constant et suffisant dans leur entretien. Les PPP assurent de plus un transfert du risque du secteur public vers le privé. Pour d'autres, il n'est pas la panacée aux problèmes émanant de la responsabilité étatique (Hamel, 2007 : 4). Ils citent que leur coût inférieur n'est pas démontré en raison, entre autres, du fait que les taux d'intérêt consentis au secteur privé sont plus élevés que ceux du secteur public. La qualité de l'entretien à long terme n'est pas non plus assurée, car il est peu probable qu'un contrat en PPP puisse se prolonger avec le même fournisseur sur plus de trente ans. De plus dans le cas d'un équipement où il est nécessaire de conserver une qualité technologique de pointe, tels un hôpital ou une usine de traitement des eaux, il n'est pas garanti que le partenaire privé consente à investir dans l'innovation. Ces besoins sont difficilement prévisibles et conséquemment, ils ne peuvent être inclus avec précision dans des contrats à long terme à coût déterminé. Comme les partenaires privés, désireux de réaliser un projet de PPP, le font souvent par le biais d'une société en commandite à responsabilité limitée, les opposants soulignent qu'en cas de difficultés cette dernière entité peut se déclarer en faillite sans répercussion sur les compagnies mères, à l'exclusion de la perte de leur mise de fonds souvent empruntée. Par l'exemption de toute responsabilité contractuelle pour les entreprises mères, le gouvernement devient ainsi le seul garant des déficits financiers.

Vander Ploeg (2006) et ULI (2008) suggèrent de la prudence dans l'utilisation des PPP. Ils suggèrent non pas une implantation systématique du concept, mais une stratégie en fonction d'une analyse de cas par cas. À titre d'exemple de l'évolution des tendances, ULI (2008) souligne que les gouverneurs des états américains semblent moins entichés d'accorder des concessions au secteur privé pour la construction de nouvelles autoroutes. D'une part, les automobilistes s'opposent à l'augmentation des frais de péage et de l'autre, il existe un doute sur la valeur des compensations que reçoivent les gouvernements pour l'octroi de concession de 75 à 90 ans.

[27] Allocution prononcée par Mme Jérôme-Forget à l'occasion de l'ouverture de la Commission parlementaire sur l'étude du projet de loi 61, Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec, le 26 octobre 2004; l'allocution souligne les avantages des PPP. www.tresor.gouv.qc.ca/fr/ministre/discours/forget/ppp-ouvert.asp

[28] Le site de l'agence des PPP fournit des informations détaillées sur les avantages des PPP. www.ppp.gouv.qc.ca /index.asp?page=lagence_fr&lang=fr.

**Des stratégies novatrices dans l'implantation des infrastructures**

En sus des approches usuelles, les municipalités ne cessent de rechercher de nouvelles façons de financer leurs infrastructures. Simultanément, la réflexion sur la problématique se déplace de la recherche de financement pour reconstruire ou remettre à jour des équipements en place vers des approches plus stratégiques.

Soulignons d'abord que certaines municipalités utilisent de façon créative des instruments financiers existants. Qu'il suffise de souligner l'imposition de taxes à un secteur particulier en affectant les ressources supplémentaires à des projets d'infrastructures particuliers[29], l'imposition de taxes progressives pour diminuer l'étalement urbain basé sur le niveau d'éloignement, la demande aux promoteurs immobiliers de contribution de départ pour permettre la construction des infrastructures avant le début de la phase de développement et l'exigence des frais progressifs en fonction de la densité des projets de développement (Burleson et Charanti, 2005 : 13).

La réflexion actuelle sur les déficits de remplacement des infrastructures évolue de la recherche de solutions novatrices et de tentatives de répertorier des solutions existantes sur l'ensemble de la planète vers des stratégies nouvelles. Ces orientations novatrices proposent une révision du développement urbain et l'octroi d'une place plus grande au transport collectif urbain et national. Ainsi, on ne recherche plus seulement internationalement des approches novatrices de financement, mais également la mise en place d'une stratégie holistique inédite. Les réflexions de l'« Urban Land Institute » (ULI) sur les infrastructures dans les trois dernières années reflètent cette tendance. En 2007 dans le rapport Infrastructure 2007 : A Global Perspective (ULI, 2007), l'ULI traite de la problématique de la désuétude des infrastructures à l'échelle mondiale. En 2008 son rapport Infrastructure 2008 : A Competitive Advantage (ULI, 2008) propose des approches nouvelles de financement des infrastructures et finalement dans son dernier rapport Infrastructure 2009 : Pivot Point (ULI, 2009) publié en avril 2009, l'ULI suggère une révision des stratégies des États-Unis pour la gestion de son parc d'infrastructures axée sur une stratégie nationale et une intervention d'ensemble. Le rapport souligne qu'il est essentiel, pour assurer la réduction de la congestion autoroutière, des effets de serre et de la dépendance au pétrole et répondre au besoin d'eau de la population, de viser une intégration des problématiques, énergétiques et environnementales avec celles de la planification de l'utilisation de l'espace urbain, du transport et de l'habitation.

[29] Le projet du Quartier International de Montréal (QIM) est une variante de cette approche. Les propriétaires des édifices commerciaux de ce quartier ont accepté de payer une taxe spéciale pour la construction et la réfection de parcs et d'équipements communautaires. Ce faisant, les propriétaires estiment que ces investissements donneront une plus value à leurs édifices. http://www.qimtl.qc.ca/fr/projets/quartier-international-montreal/interventions

## Le programme des travaux d'infrastructures Canada Québec (PTICQ)

Après avoir précisé la problématique du déficit de remplacement des infrastructures et décrit succinctement différentes méthodes de financement, nous pouvons maintenant présenter l'outil retenu et utilisé par l'ensemble des gouvernements canadiens en 1993 pour tenter de résoudre ce problème.

### La description du PTICQ

Au début des années 1980, confrontées à un problème conjoncturel aussi important que la croissance du déficit de remplacement de leurs infrastructures, les villes ne peuvent réagir facilement, car plusieurs contraintes les empêchent de hausser aisément le niveau de leurs revenus. En premier lieu, les gouvernements supérieurs occupent une grande partie du champ de taxation ne leur laissant essentiellement que la taxation foncière. Ensuite, l'implantation de nouvelles formes de taxation est conditionnelle à l'approbation des gouvernements supérieurs; au Québec, cette situation est renforcée par les dispositions législatives qui font en sorte que les gouvernements municipaux constituent une créature du gouvernement provincial qui délimite leurs pouvoirs et responsabilités[30]. Finalement, les politiciens municipaux craignent qu'une hausse substantielle des taxes nuise à leur réélection; les augmentations de taxes municipales, en raison d'une facturation distincte, sont plus sujettes au mécontentement des citoyens qu'un impôt déduit à la source dont on perd la trace avec le temps.

De plus, les principes économiques des emprunts et de la dette divergent pour les municipalités de celui du fédéral et du provincial. Alors que pour les niveaux supérieurs, les emprunts peuvent servir à financer tout autant un déficit d'opération qu'une dépense en immobilisations, dans le domaine municipal, ils ne peuvent servir qu'à financer des dépenses non récurrentes[31], plus particulièrement les infrastructures.

Comme, nous l'avons démontré au point, «différentes stratégies de financement des infrastructures», il existe de nombreuses façons de financer la construction ou le remplacement des infrastructures, mais chacune à des avantages et des désavantages. Même si certaines sont plus fréquemment employées, en raison de choix politique et de leurs processus maintes fois utilisés et révisés, aucune n'a une prépondérance sur les autres. Elles se doivent d'être utilisées en fonction de leur pertinence dans le contexte économique et politique prévalent.

C'est pourquoi, pour inciter l'aide des gouvernements supérieurs, le niveau local a mis de l'avant un programme qui suppose une participation égale des gouvernements fédéral, provincial et municipal

[30] L.R.Q., chapitre C-19, Section I, Loi des Cités et villes art, 1

[31] Les municipalités peuvent financer des dépenses intangibles non récurrentes, tels des déficits actuariels.

plutôt que l'octroi de subventions par les gouvernements supérieurs. Même si cette stratégie oblige une contribution des municipalités, elle leur fournit en contrepartie un investissement substantiel dans la mise à jour des infrastructures en ne leur obligeant qu'un investissement du tiers (1/3) du coût du projet. De plus, cette participation identique des gouvernements exige et facilite en même temps une répartition des rôles et responsabilités sur chacun des gouvernements.

Sur le plan historique, la mise en place du programme TIC découle de la concrétisation d'une promesse électorale du gouvernement fédéral.

Après que le gouvernement fédéral et les provinces se soient entendus sur une enveloppe nationale de 6 milliards de dollars, cette enveloppe a été répartie entre les provinces sur la base de la population pondérée par le taux de chômage prévalant dans chacune des provinces. Ainsi, le 7 février 1994, Paul Martin, alors ministre fédéral des Finances, et Claude Ryan, ministre des Affaires municipales, signaient l'entente, au coût total de 1,6 milliard de dollars[32] qui consacrait le principe d'une contribution identique par les municipalités, par Québec et par Ottawa.

En janvier 1997, le gouvernement fédéral a autorisé la prolongation du programme, connu sous le nom de phase 11 du PTIC. Il y a injecté 425 millions de dollars, ce qui, avec les investissements de 850 millions de $ de ses partenaires, portait les investissements totaux prévus dans le programme à 7,3 milliards de dollars (Vérificateur général, septembre 1999, 17,16).

Comme on peut le constater, ce programme vise simultanément deux objectifs; créer rapidement des emplois sur l'ensemble du Canada et renouveler et améliorer les infrastructures des municipalités. Il a emprunté à la Fédération canadienne des municipalités (FCM) sa proposition d'une participation financière égale du gouvernement fédéral, du provincial et de la municipalité qui soumet les projets pour le renouvellement des infrastructures. Alors que par les emplois nécessaires à réaliser les projets, il permet une diminution du chômage.

Contrairement aux autres méthodes de financement, le PTICQ est un apport réel de fonds sans une augmentation substantielle de la taxation foncière pour les citoyens. Comme les subventions se déterminent sur les investissements en excédent d'un seuil prédéterminé, coïncidant avec la moyenne des trois années précédentes, il en résulte que les citoyens assistent à l'accroissement du rythme de

[32] ONEILL Pierre, «Entente Québec-Ottawa», Le Devoir, 8 février 1994, p.A4

croisière du rafraîchissement et de la construction d'infrastructures de leur municipalité et ne doivent en supporter, directement et visiblement, que la portion du coût additionnel assumé par la ville[33].

Au Québec, la répartition des contributions fédérale et provinciale sur les municipalités québécoises s'est faite selon quatre (4) enveloppes distinctes : une première réservée pour les grandes municipalités, une seconde pour les petites, une troisième pour le développement des centres urbains et une dernière, moins importante, pour des projets novateurs. Différemment des fonds fédéraux qui sont versés comptant, les subventions octroyées par le Ministère des affaires municipales et de la Métropole (MAM), responsable de la gestion du programme, prennent la forme d'une contribution à un service de dette pour les projets en excédent de 1 million de dollars.

Finalement pour s'assurer de la création d'emploi, le MAM a imaginé le concept du seuil qui obligeait les municipalités à dépenser en infrastructures, la moyenne des trois années précédentes avant qu'elles ne puissent avoir droit aux subventions fédérale et provinciale.

## Relations fédérales, provinciales et municipales

### Le contexte

Le premier aspect que soulève l'analyse des politiques urbaines porte sur le fait que les villes sont historiquement une responsabilité dévolue aux provinces. Selon l'article 92,8 de la Constitution, les municipalités sont des créatures exclusives des provinces. Il existe ainsi un paradoxe de base au cœur des relations fédérales municipales; malgré qu'il n'ait aucun pouvoir légal sur les gouvernements locaux, la réalité fait en sorte qu'une grande partie des actions et des dépenses du gouvernent fédéral ont un impact direct ou indirect sur les municipalités. Cependant pour certains, tels Harvey Lithwick (1970 : 577), «le gouvernement fédéral se sert de cette excuse pour ne pas intervenir dans les politiques urbaines alors qu'il est le principal acteur de la politique urbaine».

Nonobstant ce fait, il est risqué pour le fédéral de s'impliquer dans le champ des politiques urbaines. Les provinces sont jalouses de leur prérogative. C'est pourquoi, les interventions du fédéral sont ad hoc et opportunes. Ainsi, lorsque le fédéral accorde des subventions municipales, il lui est difficile d'imposer des conditions ce qui rend la validation de son imputabilité complexe. De plus, comme le financement provient de sources politiques différentes, il n'est jamais sûr pour le fédéral que les retombées du programme ne soient pas accordées au provincial et au municipal, laissant le rôle du fédéral peu reconnu.

[33] Certaines municipalités ont procédé à des réaménagements financiers pour assumer ce coût additionnel sans impact pour le citoyen; certaines villes ont diminué le niveau de certains services, alors que d'autres ont utilisé des méthodes d'opération plus efficaces.

Pour les provinces, les contraintes budgétaires des dernières années, provenant bien souvent de coupures dans les transferts fédéraux, et l'augmentation des coûts de certains programmes, tel la santé et l'éducation de la santé, les rendent moins réticents à accepter les incursions du fédéral dans leur champ de juridiction. De plus, en raison du manque criant de fonds des municipalités, les provinces ne peuvent refuser les sommes du fédéral sans subir une critique des villes.

## L'historique des politiques urbaines canadiennes 1950-2010

Pour être en mesure de mesurer l'influence du PTICQ sur la conception des politiques urbaines fédérale au Canada, il est important de se remémorer son évolution depuis la Seconde Guerre mondiale.

**1945-1970**

La période de l'après-guerre, en raison des problèmes de logements, est marquée par le désir de faciliter l'accès à la propriété domiciliaire. C'est ainsi qu'en 1946, est créée la Société canadienne d'hypothèques et de logements. En 1949, les modifications à la *Loi nationale sur le logement* (adoptée en 1938) autorisaient l'établissement de programmes conjoints fédéraux-provinciaux visant à fournir des logements à bas prix destinés à la vente ou à la location. En vertu de la loi modifiée, le gouvernement fédéral et les provinces devaient partager les frais (dont 75 % étaient assumés par le gouvernement fédéral) relatifs à l'aménagement et à la viabilisation des terrains. Les municipalités étaient autorisées à participer à ce programme, si leur province adoptait une loi autorisant l'administration locale à prendre charge des activités de logement qui étaient de ressort provincial. En vertu d'une nouvelle série de modifications apportées en 1964 à la *Loi nationale sur le logement*, des programmes plus généraux ont été mis sur pied pour promouvoir l'aménagement urbain dans l'ensemble et pas simplement la construction de logements.

**1970 – 2000 Stoney et Graham découpent cette période en trois phases.**

La première couvre essentiellement les années 1970. Elle est marquée par le désir d'institutionnaliser les relations fédérales-municipales. Elle débute par la création du Ministère d'État chargé des affaires urbaines[34] (MEAU) et se termine par sa dissolution.

C'est le Comité sur l'habitation et le développement urbain, sous la direction de Paul Hellyer, qui suggéra la création du MEAU. Son mandat officiel était de favoriser l'influence du gouvernement fédéral sur le processus d'urbanisation, d'intégrer les politiques urbaines à celles des autres ministères et de développer

[34] Le ministère d'État pour les Affaires urbaines fut établi le 30 juin 1971, en vertu de la Loi sur les ministères et ministres d'État, 19-20 Élis. II, 1970-1971, ch. 42, IV. Le ministère d'État fut aboli par proclamation le 1er avril 1979.

des relations de coopération en affaires urbaines avec les provinces et les municipalités. En raison des limites constitutionnelles, le MEAU n'était responsable cependant d'aucun programme.

Cette étape a été marquée par le désir du fédéral de nuancer l'impression autocratique de ses interventions. C'est pourquoi le MEAU s'efforça de favoriser l'implication des citoyens et du monde municipal. Ainsi, il facilita des présentations annuelles de la FCM au conseil des ministres pour expliciter les perspectives du monde municipal par rapport aux problématiques urbaines. Le MEAU introduisit également les programmes Améliorations du voisinage et Assistance à la rénovation résidentielle. Ces programmes étaient conçus pour faciliter la participation citoyenne dans l'implantation des politiques locales. Finalement pour assurer une vision commune, par les trois niveaux de gouvernement, des solutions aux problématiques urbaines, le MEAU mit en place des rencontres tripartites. Cependant, las des revendications du monde municipal pour leur reconnaissance constitutionnelle, les provinces refusèrent, par la suite, systématiquement de se présenter à ces rencontres; ce qui obligea le ministère à ne plus en convoquer. Étant donné le manque de crédibilité du ministère et l'intention du gouvernement de réduire son budget, le MEAU fut aboli le 31 mars 1979.

La deuxième période s'étend de 1979 à 1993. Elle se caractérise par le désir de passer de straégies nationales à des ententes régionales et locales. L'accent porte sur la recherche de solutions à des problèmes complexes, situés dans des territoires circonscrits. Ainsi, l'on a vu, par exemple, des programmes de revitalisation urbaine se développer à Winnipeg et à Vancouver. Sous l'égide du programme Entente de développement urbain, l'on assista au regroupement des trois niveaux de gouvernement avec la communauté et le secteur privé pour concocter des solutions et fournir des ressources pour faciliter la revitalisation urbaine. Cette focalisation sur les régions conduisit également à la création du ministère d'État au Développement économique et régional et à celui du Département de l'expansion industrielle régionale.

La troisième période se déroule de 1993 à 2006 et porte sur la tentative de mettre en place une Nouvelle entente avec les villes et les communautés. Stoney et Graham soulignent qu'elle débute avec le PTICQ comme suite aux demandes constantes d'un financement tripartite des immobilisations. On assiste, durant cette période, à la création du ministère des Infrastructures, responsable d'effectuer les investissements stratégiques en projets d'infrastructures responsables, répondant aux besoins municipaux.

En 2001, le premier ministre Chrétien créa le Groupe de travail du premier ministre sur les questions urbaines. Comme, il est indiqué dans la présentation du Rapport d'Étape du Comité (avril 2002), la mission était « d'amorcer un dialogue avec les Canadiens et d'examiner les perspectives et les enjeux de

nos régions urbaines ». Les principales recommandations du comité sont reprises dans le discours du trône de septembre 2002[35]. Il indique, comme stratégie globale, que « de nouveaux partenariats, une nouvelle stratégie urbaine et une nouvelle approche face aux communautés en santé pour le XXIe siècle ». Le discours précise également les actions concrètes qui seront mises en place : elles se résument comme « le gouvernement instaurera un programme d'infrastructures, s'étendant sur une période de dix ans, essentielles à la compétitivité et à la croissance soutenue et une nouvelle stratégie portant sur un système de transport sécuritaire, efficace et respectueux de l'environnement qui aidera à réduire la congestion dans nos villes ». Toujours au plan urbain, le gouvernement libéral proposait la mise en place de stratégies locales visant à réduire l'itinérance et l'aide aux Autochtones vivant en milieu urbain. Le Comité consultatif externe sur les villes et les collectivités, constitué par le parti libéral et présidé par Michael Harcourt, dans son rapport *Pour en finir avec l'incertitude et favoriser la résilience des collectivités* (2006), abonde dans le même sens. Il insiste entre autres sur l'importance d'utiliser une approche intégrée permettant la confection de politiques apte à résoudre des problématiques complexes, d'adopter une démarche décisionnelle axée sur le lieu et de renforcer une infrastructure municipale délabrée.

Dans cette même période, d'autres actions ont été mises en place par le gouvernement fédéral. En 2004, pour diminuer le fardeau des municipalités, il a aboli la taxe sur les produits et services (TPS) qu'elles devaient assumer. Toujours pour aider à l'équilibre des finances municipales, et répondre simultanément aux demandes du monde municipal de disposer d'autres sources de revenus, les villes ont obtenu le partage de la taxe de vente sur l'essence; lequel deviendra permanent à la fin de la décennie. Des programmes ont également été conçus soit pour forger des liens entre le secteur privé et des partenariats de développement économique communautaire ou soit pour faciliter des ententes gouvernementales tripartites à des fins d'initiatives urbaines particulières. Sur ce dernier point, l'entente de Vancouver, conclue entre le fédéral, la province de la Colombie-Britannique et la Ville de Vancouver, est une des réalisations les plus connues.

Le gouvernement conservateur du premier ministre Harper élu en 2006, a, selon Neil Bradford (2006)[36], une brisure ou à tout le moins une approche différente de la politique urbaine. Les principaux instruments

---

[35] Discours du Trône ouvrant la deuxième session de la 37e législature du Canada
**http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=information&sub=publications&doc=sft-ddt/2002-fra.htm**

[36] Bradford, Neil, «Whither the Federal Urban Agenda? A New Deal in Transition»
http://www.google.ca/search?q=politique+urbaine+du+canada+2005-2011&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:en-US:official&client=firefox-a#sclient=psy&hl=fr&client=firefox-a&rls=org.mozilla:en-US%3Aofficial&source=hp&q=Whither+Canada%E2%80%99s+Federal+Urban+Agenda%3F&aq=&aqi=&aql=&oq=&pbx=1&bav=on.2,or.r_gc.r_pw.&fp=88ca4ceb67b3692a

de cette politique conservatrice sont axés sur des investissements fédéraux, plus particulièrement en projets d'infrastructures, sur une réglementation fédérale pour la mise en place de villes sécuritaires et sur des transferts fiscaux aux provinces pour les aider à assumer leurs responsabilités quant aux municipalités. Comme l'on peut s'en rendre compte même les deux approches de politiques urbaines sont fort dissemblables sur certains aspects. Ainsi la nouvelle approche libérale pour les villes et communautés est axée sur une gouvernance à multi palliers du développement urbain, sur des stratégies d'innovation et sur un partenariat gouvernemental pour le développement communautaire, en économie sociale et en intégration des immigrants et des communautés autochtones. Les conservateurs, moins interventionnistes, préfèrent laisser ces responsabilités aux autorités provinciales. Leur intervention est ciblée sur des programmes pour augmenter la sécurité citoyenne dans les villes. Cependant, les objectifs des deux partis se rejoignent sur des investissements fédéraux en programme d'infrastructures.

Les chercheurs ont l'habitude, quand ils se penchent sur l'analyse des politiques urbaines ou de la problématique du financement des infrastructures municipales, de ne pas considérer l'impact du PTICQ dans l'évolution des politiques urbaines canadiennes. De ce fait, ils négligent une variable à l'origine et de la reconnaissance de la problématique du déficit de renouvellement des infrastructures municipales et de la pertinence d'utiliser les programmes d'infrastructures à frais partagés comme moyen pour le fédéral de se rapprocher du monde municipal.

C'est pourquoi nous tenterons de démontrer dans notre analyse l'influence du TIC et du PTICQ sur la mise au premier plan du déficit de renouvellement des infrastructures et de la pertinence de l'utilisation des programmes de financement tripartite en période de récession économique et sur une base récurrente, comme un mode d'intervention sans risque du fédéral dans un champ d'intervention provincial. De plus comme l'indique notre question six (6), nous tenterons d'évaluer si le PTICQ a été le déclencheur de l'intégration des investissements fédéraux en infrastructures, comme un instrument récurrent, dans les politiques urbaines tant conservatrice que libérale.

## Cadre conceptuel

Le PTICQ est essentiellement un choix politique de l'État pour remédier à une double problématique économique : un chômage élevé et un sous-financement du remplacement des infrastructures en raison du manque de ressources économiques du monde municipal.

Ainsi, selon Laswell, la science politique a trois principales caractéristiques : elle doit être multidisciplinaire, normative et porteuse de solutions aux problèmes. Howlett et Ramesh (2003 : 3), nous indiquent que la multidisciplinarité se comprend comme l'obligation pour les chercheurs de science

politique d'être expert dans deux champs d'activités : les concepts et implications de la science politique et l'histoire et les discussions du champ politique sous investigation. Knoeppel, Larrue et Varone (2008 : 3) soulignent que plusieurs domaines scientifiques y ont été et sont toujours associés, et ce, en référence avec Wildavsky (1979 : 15) qui soulignait que « Policy analysis in an applied subfield whose contents cannot be determined by disciplinary boundaries but by whatever appears appropriate to the circumstances of the time and the nature of the problem ». En fonction de ces assertions, nous avons choisi de jumeler à notre analyse sous l'angle des politiques publiques un second regard qui découle des réflexions du champ des finances publiques.

Ainsi, par l'utilisation de l'analyse des politiques publiques, il est possible d'obtenir une vision transversale d'une politique publique, de sa conception à son évaluation, cette dernière étape permettant de faire un choix entre son prolongement bonifié par quelques changements ou son abandon en raison de sa désuétude. Knoepfel, Larue et Varone (2008) désignent cette partie de la réflexion comme explicative. Par la suite, les réflexions des principaux auteurs en finances publiques nous permettent de mieux comprendre l'outil fiscal dont on s'est servi, un financement tripartite, et les avantages et les risques de son utilisation. Elles permettent également de préciser les différents concepts utilisés dans l'étude des finances publiques et la complexité de la répartition des responsabilités entre les différents paliers de l'État. Ainsi, l'utilisation des finances publiques permet de compléter le volet explicatif en procédant à une démarche analytique de la politique.

Avant de préciser notre cadre conceptuel, il nous faut d'abord faire un survol des différentes écoles de pensée, tant en politiques publiques qu'en finances publiques. Il permet de cibler les différents axes de réflexions possibles et mieux comprendre les choix que nous avons faits dans la conception de notre cadre conceptuel.

**Écoles de pensée en politiques publiques**

À la suite de Knoepfel, Larrue et Varone (2006), Meny et Thoenig (1989) et Muller (1995), nous distinguons trois grandes approches dans l'analyse des politiques publiques. Elles sont d'abord classées en fonction de leur champ d'analyse spécifique[37] et ensuite répertoriées en fonction de leur modèle théorique : le premier courant de pensée relie l'analyse de politiques publiques et une théorie de l'État, un deuxième se penche sur le fonctionnement de l'action publique et le dernier évalue les résultats et les effets de l'action publique.

[37] Les auteurs s'entendent sur les principales écoles de pensée en politiques publiques. Cependant, en raison de leur multiplicité, elles sont regroupées dans des typologies propres aux auteurs qui en font une classification. Ainsi, Howlett et Ramesh construisent leur typologie en deux temps; ils répartissent les écoles d'abord en fonction de l'utilisation d'une méthode déductive ou inductive et ensuite selon une approche individuelle, collective ou structurée.

***L'analyse des politiques publiques centrée sur les théories de l'État***

L'analyse des politiques publiques se porte sur l'essence même du politique (Meny et Thoenig : 1989). Cette approche dominée par la science politique intègre les politiques publiques à la philosophie politique et aux questions associées à la théorie de l'État. Pour Jobert et Mueller (1987), il s'agit de tenter « de combler l'écart entre les recherches sur les politiques et les théories de l'État». Meny et Thoenig (1989 : 67) répartissent les réflexions de cette approche en trois (3) « modèles théoriques » :

Le premier considère l'État comme responsable de pourvoir aux demandes sociales émises par la société; les politiques publiques sont alors considérées comme une réponse à ces demandes. L'analyse cherche alors à optimiser les choix collectifs et rationaliser les processus de décision et les agissements des « bureaucrates », comme le fait entre autres l'école du « public choice ». Une politique inexistante dans un domaine suppose qu'il n'existe pas de problèmes dans ce domaine (Knoepfel, Larrue et Varone : 2006). Howlett et Ramesh (2003 : 22) soulignent que ce modèle est beaucoup utilisé en science politique parce que les déductions qui découlent de leurs principes généraux fournissent un ensemble clair et consistant de concepts politiques. Pour les tenants du « public choice », ce sont toujours les motivations personnelles des décideurs qui prévalent dans les décisions. C'est pourquoi leurs réflexions portent sur la mise en place d'un nouvel arrangement politique qui fait passer la primauté des individus, de leur bien-être vers celui de l'ensemble de la société.

Dans le deuxième modèle, l'on décrit l'État comme un instrument au service d'une classe sociale ou de groupes spécifiques; il s'agit d'une approche néo-marxiste ou néo-managériale. Les réflexions mettent alors en évidence le faible pouvoir de l'État vis-à-vis des intérêts capitalistes ou des acteurs publics qui le composent. Pour les disciples de cette approche, un problème social ne peut aboutir sur une politique publique que si elle sert les intérêts des classes dominantes ou des élites. Poulanzas souligne que les intérêts des classes dominantes sont à long terme, parce qu'ils ont besoin de l'aide de l'État pour accomplir certaines fonctions essentielles pour la survie du capitalisme : les droits de propriété, le maintien de l'ordre et des conditions propices à l'accumulation du capital.

Le troisième modèle met l'accent sur les groupes d'intérêts et sur l'influence qu'ils ont sur les décideurs en fonction soit de l'organisation et de la représentation des intérêts sectoriels (variante néo-corporatiste), soit par le biais des règles institutionnelles qui encadrent ces interactions (variante néo-institutionnelle). Cette approche induit que les groupes d'intérêt ont une influence prépondérante sur les agents de l'État en raison des liens privilégiés qu'ils entretiennent entre eux.

Howlett et Ramesh (2003 : 42) soulignent que cette approche a joué un rôle important dans l'étude des politiques européennes, ce que démontrent les exemples fournis par Knoepfel, Larrue et Varone (2006).

C'est une approche qui est plutôt interprétative qu'explicative ou évaluative. Ce premier courant focalise les politiques publiques non pas pour elles-mêmes, mais comme un moyen de comprendre la place du secteur public dans la société.

***L'analyse du fonctionnement de l'action publique***

Dans cette approche, l'on tente de comprendre les modes opératoires de l'action publique (Dente 1985, Goma et Subirats 1998 : 21). Deux courants se profilent dans cette école : l'un qui tente de développer une meilleure connaissance des processus de formulation et de mise en œuvre (analyse de la politique), l'autre qui s'attache au processus de formation et de mise en oeuvre. Meny et Thoenig (1989; 65) les distinguent comme une première qui s'intéresse à l'évolution du savoir et une deuxième centrée sur l'action. Meny Thoenig (1989), Parsons (1995), Knoepfel, Larrue et Varone (2006) soulignent que quatre grandes figures ont marqué le développement de cette approche : Laswell, l'inspirateur, qui cherchait à construire un pont entre sciences sociales, économistes et décideurs politiques, Simon axé sur les processus de décision humaine, Lindblom dont les travaux ont été centrés sur les marges de manœuvre restreinte des décideurs publics et Easton qui a appliqué la systémique à l'étude du monde politique.

L'État est alors considéré comme un système politico-administratif, complexe et hétérogène, dont il faut comprendre le fonctionnement pour en tirer des recommandations. Différentes perspectives sont privilégiées par les auteurs :

- Un premier groupe s'interroge sur les processus de décisions et les stratégies des acteurs comme le font les sociologues des organisations. Cependant, il se concentre moins sur l'analyse des politiques publiques spécifiques que sur les motivations des acteurs. Les chercheurs tentent plus particulièrement de développer des modèles pour rationaliser la prise de décision politique.

- D'autres travaux se penchent sur les outils et les instruments de l'intervention politique, plus particulièrement sur des recherches où prédomine l'économie politique. Les chercheurs analysent les modes d'action en fonction soit de leurs résultats macro-économique (Keynes, Pareto et Musgrave) ou micro-économique tel que le fait le « new management » pour l'approche de la clientèle des services publics. Knoepfel, Larrue et Varone (2006 : 9)

soulignent que « les approches macro-économiques ne considèrent que les effets des politiques publiques sur la politique économique; par exemple, elles s'intéressent à la construction des routes nationales sous l'angle de la contribution à la lutte contre le chômage ».

- D'autres réflexions s'intéressent aux structures, procédures et formes institutionnelles, plus particulièrement à la production, la transformation ou le dépérissement d'institutions publiques (Quermonne, 1985 : 62). Ainsi, les travaux se portent davantage sur les réformes administratives et de décentralisation des pouvoirs que sur les politiques publiques concrètes de ces institutions.

Dans ce deuxième courant, l'on désire comprendre la complexité des processus de décision publique par un découpage en variables de l'objet d'analyse, en insistant par exemple, sur la rationalité des acteurs et les processus décisionnels internes.

***L'évaluation des effets de l'action publique***

Le troisième courant se penche sur les résultats des politiques publiques en fonction des objectifs poursuivis et des effets favorables ou indésirables qu'ils produisent. Conséquemment, elle est plus interprétative qu'explicative.

Knoepfel, Larrue et Varone (2006) distinguent deux champs d'intervention :

- Le premier focalise sur le développement d'outils méthodologiques facilitant le processus d'évaluation. Il repose sur des méthodes surtout quantitatives comme le traitement statistique des données, l'analyse multicritère et l'analyse coûts-bénéfices.
- Le deuxième s'intéresse au processus d'évaluation comme une méthode d'amélioration de la gestion publique et de déterminant sur le processus de décision.

  Cette approche est l'aboutissement des réflexions explicatives d'une politique publique bien que, conceptuellement, elle puisse s'en dissocier.

La description de ces trois écoles constitue un passage obligé. Comme nous avons choisi comme approche de ne pas nous cantonner dans aucune des écoles mais de puiser et recourir aux théories de chacune d'entre elles dans l'explication de nos données, il est essentiel de donner un aperçu tout autant par les écoles de stratégie des valeurs, que celle de l'intervention politique ou celle des formes institutionnelles. Les stratégies de recherche utilisées par Howlet et Ramesh (2003) et Knopppel,

Larrue et Varone (2008) proposent également l'utilisation de l'éventail des théories de chacune des écoles plutôt que s'inscrire dans un cadre théorique précis.

**Les théories et les paradigmes économiques**

Tout comme pour l'analyse des politiques publiques, nous préférons utiliser les réflexions de l'ensemble des écoles de finances publiques plutôt que de nous cantonner dans une seule. Comme nous l'expliquons de façon plus détaillée à la page 42, cette approche permet l'utilisation d'angles de réflexions différents et permet d'affiner nos réflexions. Nous avons, par ailleurs démontré dans le projet de thèse, à l'aide d'exemples, le bien-fondé de cette stratégie.

Après avoir présenté les différentes écoles de politiques publiques, revoyons maintenant différentes réflexions qui ont constitué la toile de fond des concepts des finances publiques.

Les principaux textes et les principales théories des finances publiques qui ont servi à alimenter notre réflexion sont décrits dans les pages qui suivent.

***Les textes de référence : Samuelson et Tiebout***

Deux textes ont une influence importante sur la théorie des finances publiques et sur les choix des citoyens du palier local. Comme, ils sont une référence constante dans la littérature, il nous semble important de les prendre comme point de départ.

Le premier de ces textes est celui de Samuelson (1954) qui traite du phénomène de « resquilleur » (free rider problem) auquel l'État est confronté quand il fournit des biens et services. Comme personne ne peut être exclu de l'utilisation des biens publics, les individus n'ont aucun avantage à révéler leurs préférences. Ainsi, chacun a intérêt à sous-estimer ses vraies préférences pour diminuer ses impôts tout en souhaitant profiter des biens publics produits par les autres. C'est pourquoi le marché privé ne peut fournir efficacement des biens publics et que l'intervention de l'État est nécessaire. Cependant, il faut être prudent avec le sens de l'implication de l'État, car comme le souligne De Lavergne (1979 : 9), « ce n'est pas parce que son intervention est nécessaire que l'État doit produire les biens publics ».

Le deuxième de ces textes est celui de Tiebout (1956). Selon Stoddard, cet article de Tiebout se voulait une réponse à Samuelson sur la non-divulgation des préférences des citoyens dans leur utilisation des biens publics. Pour Tiebout, si les citoyens ont le choix de résidence dans une multitude de localités qui offrent des types et des niveaux de services différents, ils choisiront la ville qui satisfait le mieux à leurs besoins. Tiebout qualifie ce phénomène par l'expression, maintenant

célèbre depuis la parution de l'article, « citizens voting with their feet ». Conséquemment, selon Tiebout, les citoyens avec des besoins importants de biens publics se retrouvent dans les villes où l'offre de services est considérable et les taxes élevées, alors que ceux qui sont frugaux dans leurs besoins préfèrent les villes à niveau de services restreint et à faible taux de taxes.

Même si cette théorie n'est pas clairement démontrée et unanimement acceptée de la part de tous (Collin et Hamel, 1993), c'est un argument utilisé par les tenants du « public choice » dans leur proposition de privilégier l'intervention gouvernementale à l'échelle locale en raison de la concurrence entre les gouvernements locaux. (Shaw, 2002 : 4).

***The theory of public finance - Musgrave***

Musgrave (Buchanan et Musgrave : 38) définit les trois fonctions économiques de l'État. Celui-ci assure d'abord la fonction de la *stabilisation macroéconomique* et agit alors comme un régulateur qui utilise certains outils économiques pour le maintien du niveau d'employabilité désiré et une stabilité des prix. Dans ce sens, l'utilisation d'un programme tel le PTICQ permet d'atteindre cet objectif. Ensuite, par la fonction de *redistribution,* il permet de corriger les disparités dans la répartition des revenus faite selon les règles du marché. L'implication de l'État permet alors une distribution de la richesse qui satisfait davantage des objectifs d'équité sociale (assistance aux démunis). Ainsi, comme le souligne Martinez-Vasquez, Mclure et Vaillancourt (2003 : 27), dans le versement des subventions, le gouvernement doit porter une attention à deux préoccupations fondamentales, la distribution verticale et la distribution horizontale; la distribution verticale s'intéresse aux risques que les sommes promises ne soient pas intégralement versées, alors que la distribution horizontale porte sur les modes d'attribution à chacune des entités provinciales et municipales. *L'affectation des ressources* constitue, selon Musgrave, la troisième fonction de l'État. Elle s'attache à la distribution efficace des biens et services. Ainsi, selon Musgrave, c'est à l'État central que revient la production des biens collectifs purs (indivisibles et à effets de débordements importants), comme la défense nationale et les autres fonctions régaliennes. Aux autres collectivités revient la distribution de services circonscrits à des zones géographiques plus restreintes. Il s'agit d'une approche de type « top down » où l'on définit d'abord le rôle du palier supérieur et dans un deuxième temps, on attribue le résidu des responsabilités aux autres paliers.

***The Public choice - Buchanan***

Buchanan s'oppose à la notion même d'État-providence auquel se réfère davantage Musgrave; il affirme que l'influence des groupes de pression et des coalitions oblige les gouvernements à offrir des programmes au seul bénéfice de ces groupes, et ce, aux dépens de l'ensemble de la population et de l'économie en général. Il en résulte selon lui une expansion incontrôlée de l'État et une hausse parallèle des impôts. Toujours en contradiction avec Musgrave et sa vision optimiste des bienfaits d'un État fort, Buchanan cherche à construire un modèle de contrôle de l'État par la mise en place d'un ensemble de règles qui permettent de contraindre sa croissance.

Les tenants du « public choice » font l'hypothèse que les individus désirent satisfaire leurs propres besoins et que leur bien-être économique est une composante importante de ces besoins. Cette position est fortement contestée par Udehn (1996) pour qui l'hypothèse d'un égoïsme rationnel doit être substituée, tel que le propose Elster (1989), à une hypothèse de motivations mixtes, composée de l'altruisme, de la moralité et des normes sociales.

Concernant les politiciens, les tenants du « public choice » soulignent que les politiciens ne gèrent pas leur argent mais celui des électeurs; ainsi plutôt que d'oeuvrer pour le bien-être de citoyens et de s'assurer de la bonne gestion des fonds publics, ils n'ont aucun intérêt à combattre les récriminations budgétaires des groupes de pression. Derycke (1992) va plus loin sur le même thème en affirmant que le gouvernement local n'offre pas la prestation de services la plus efficace, bien qu'il prétende être le plus près du citoyen.

Concernant les citoyens, les tenants du « public choice » soulignent que comme un vote n'a aucune importance sur le résultat de l'élection, les électeurs s'intéressent peu à la chose publique et ignorent les idées précises des politiciens qu'ils choisissent. Cet argument est fortement combattu par les tenants de la « participatory theory of democracy ». Les partisans de cette théorie indiquent que la participation directe à la démocratie développe chez l'homme le sens de l'efficacité politique et crée des citoyens plus impliqués (Kriesi, 2004).

***Le fédéralisme fiscal — Oates***

Oates (2005) se penche sur trois des principaux concepts qui font l'objet des réflexions des tenants du fédéralisme fiscal; le principe d'équivalence, les contraintes budgétaires sévères et souples et la décentralisation dans un régime fédéral.

Sur le modèle de Musgrave, Oates indique que les gouvernements locaux n'ont pas vraiment le pouvoir d'influencer l'emploi et les prix. C'est pourquoi la fonction de stabilisation doit demeurer l'apanage de l'État central. Inversement, en conformité avec Arrow, Samuelson et Musgrave, Oates indique, dans son principe d'équivalence, qu'une structure gouvernementale à échelles multiples permet, avec ses paliers décentralisés, une livraison plus efficace des biens, dans le territoire sous leur autorité, que ne le ferait un gouvernement central. D'abord, comme les gouvernements infranationaux sont près des citoyens, ils sont plus en mesure de juger de leurs besoins et du contexte local. À l'inverse, il est plus difficile pour le gouvernement central de synthétiser des demandes éparses qui proviennent d'une myriade d'institutions publiques. Ensuite, il est difficile pour un gouvernement central de fournir des ressources différentes à des institutions publiques semblables sous le prétexte qu'ils offrent des services différents. Oates souligne l'importance des travaux de Tiebout, mais de façon plus retenue que Cremer et al (1996). Pour ceux-ci, la mobilité des propriétaires à l'échelle locale, dans leur recherche des services qu'ils désirent recevoir, est au cœur de la dynamique du fédéralisme fiscal. Oates souligne que Tiebout accentue par cet énoncé la rationalité de la décentralisation des choix budgétaires du fait que « plus les demandes des citoyens à l'échelle locale sont uniformes et plus elles sont différentes d'une localité à l'autre, le plus il y avantage à utiliser un système budgétaire décentralisé »[38]. Conséquemment, un modèle où les produits locaux sont « taillés sur mesure » pour rencontrer les demandes de chaque niveau gouvernemental, fournira un niveau de bien-être supérieur. Cette distribution est appelée équivalence fiscale optimale lorsque la distribution spatiale des services coïncide exactement avec l'étendue géographique des territoires gouvernementaux.

Weinsgat (1995) et McKinnon (1997) ont souligné le risque que dans un système décentralisé les niveaux de gouvernements inférieurs dépendent de façon disproportionnée de subventions du gouvernement central ou d'émission d'emprunts pour financer leur budget, ce que Jornai (1979) a identifié comme une situation de contrainte budgétaire souple. C'est pourquoi, les tenants de la seconde génération de la pensée sur le fédéralisme fiscal favorisent que le gouvernement central utilise une approche de contrainte budgétaire sévère pour superviser la gestion financière des gouvernements inférieurs et éviter par la même occasion la création de demandes de subventions récurrentes ou de déficits structurels ou ponctuels de la part des gouvernements inférieurs. Pour ce faire, il faut un marché économique bien développé qui réduira l'accès au crédit ou exigera des taux plus élevés aux municipalités ayant une performance fiscale inadéquate. Ensuite, l'on rappelle

[38] Oates (2005: 354) The more homogeneous in their demands for local services are local jurisdictions and the greater the variation in these demands across jurisdictions, the larger are the potential welfare gains from decentralized finance.

l'importance d'un système de taxation municipale fiable qui utilise une panoplie de taxes et de tarifs et s'assure de leur perception intégrale. Finalement, il est essentiel que l'octroi des subventions se limite à des fonctions de redistribution, mais ne serve pas à compenser les déficiences de la gestion financière municipale.

Lorsque ces propositions institutionnelles sont inexistantes, la littérature suggère certaines mesures alternatives :

- la création de lois pour exiger l'équilibre budgétaire, ce qui rend illégal un déficit d'une municipalité pour ses dépenses courantes,
- une limite sur le montant des emprunts pour l'acquisition de biens immobiliers,
- la rédaction de lois qui précisent comment certaines crises fiscales seront gérées.

***L'approche marxiste – O'Connor***

Pour O'Connor, les revenus et les dépenses de l'État ne peuvent être compris que par la dynamique du système capitaliste et par la référence aux relations de pouvoir entre les classes qui le caractérisent. Dans sa première proposition, O'connor soulève que l'État capitaliste essaie de remplir deux fonctions de base mutuellement contradictoires, l'accumulation et la légitimation. Ainsi, dans un premier temps, l'État tente de créer les conditions pour une poursuite continue de profits pour les détenteurs de capital. Dans le deuxième cas, l'État protège le régime contre des conflits entre classes sociales qui briseraient l'harmonie sociale.

Dans sa deuxième proposition, il défend que la crise fiscale ne puisse être comprise qu'en fonction des choix que l'État capitaliste doit faire entre des investissements en infrastructures ou en dépenses sociales; faut-il investir pour favoriser la profitabilité des entreprises, comme la construction d'infrastructures, routes, quais et aéroports, ou faut-il augmenter des dépenses de consommation sociales, telle la formation de la main-d'œuvre. Au niveau des dépenses sociales, les choix doivent se faire entre des dépenses qui sont effectuées pour maintenir l'harmonie sociale (aide sociale, assurance-emploi) ou celles destinées à des investissements en affaires étrangères et militaires qui permettent de soutenir l'expansion du marché capitaliste. La vision d'O'Connor est diamétralement opposée à celles des fonctionnalistes, mais rejoint, sur certains points, la position des élitistes bureaucratiques qui mettent la responsabilité des problèmes de l'État sur les élites qui recherchent leur bien-être individuel au détriment de l'ensemble de la société.

Sur le plan urbain, O'Connor (1973 : 196) considère que lorsque l'État central finance les dépenses des villes, il s'ensuit un contrôle plus grand du gouvernement central sur les projets locaux et une planification régionale, guidée par le palier supérieur, « top down regional planning».

***La subsidiarité***

Le Traité de Maastricht, qui régit l'Union européenne, a adopté le principe de subsidiarité qui établit la primauté d'une gouvernance décentralisée en confiant le développement des politiques publiques et leur implantation au plus bas niveau de gouvernement capable d'atteindre les objectifs. Il s'agit donc d'une approche essentiellement différente de la décentralisation fiscale qui régit d'abord les responsabilités supérieures et par la suite attribue les responsabilités non dévolues aux paliers inférieurs. Le principal point de discussion, dans l'utilisation de la subsidiarité, c'est la concurrence fiscale entre les gouvernements. Certains la considèrent comme une saine concurrence entre les différents gouvernements alors que les autres la voient comme une rivalité négative, qui, en produisant des taux de taxes insuffisants, engendre un sous-financement des services publics[39].

Artous et coll. sont en désaccord avec l'approche de l'optimisation économique dans l'attribution des fonds publics préconisée par les textes de l'Union européenne. Ils croient que dans l'actuelle construction européenne le principe de l'efficacité du marché a une trop forte primauté : le marché et la volonté de favoriser la concurrence primant dans chacun des traités. C'est pourquoi ils estiment que l'Union européenne se traduira, à la longue, par un maximum de « décentralisation ». Ils souhaitent que la priorité soit donnée à l'accès à des droits et biens universels, ce qui nécessiterait à une péréquation entre riches et pauvres.

***Keynésianisme et monétarisme***

Le débat sur l'implication de l'État dans le processus économique s'est articulé dans la deuxième partie du 20e siècle entre autres à partir des thèses de Keynes et Friedman.

Keynes est partisan de l'intervention de l'État dans les périodes de déclin économique pour maintenir la demande en assurant un niveau appréciable d'emploi. La théorie de Keynes repose sur l'incertitude par rapport à l'avenir. Pour l'entrepreneur, c'est elle qui guidera son désir ou non d'entreprendre de nouveaux projets alors que pour un individu elle le guidera dans la gestion de ses liquidités; il les conservera dans une période économique morose plutôt que de les placer dans un nouveau projet exigeant du capital. La préférence d'une situation de liquidité, selon la définition de Keynes,

[39] Voir à cet effet, Buchanan et Musgrave (1999). Alors que Buchanan favorise la concurrence entre les nations (p : 181), Musgrave a une position plus réservée où il indique qu'il ne défend pas la centralisation, mais qu'il est contre une concurrence destructive, et que pour l'éviter il faut une bonne coordination entre les nations

détermine le prix des actions et des obligations et conséquemment le taux d'intérêt. Ainsi, lorsque le futur s'annonce incertain les investissements en capital deviennent de plus en plus faibles en raison de la préférence de conservation des liquidités, une spirale que les forces du marché ne peuvent renverser d'elles-mêmes. La demande diminue alors par rapport à l'offre conduisant à une croissance du chômage. L'État a alors la responsabilité de réanimer la demande soit en coupant les taux d'intérêt soit en mettant de l'avant des programmes d'investissements publics.

À l'inverse, le courant monétariste, associé au néolibéralisme, s'appuie sur le postulat que le chômage est un phénomène individuel : l'incapacité de certains individus à se trouver ou à conserver un emploi est aggravée par une politique trop généreuse des gouvernements (assurance-emploi, salaire minimum et aide social) qui n'incite pas les individus à se trouver de l'emploi. Il estime que l'État n'a pas à intervenir de façon massive dans le processus économique. Pour eux, la stabilité économique est fonction du contrôle des prix et des salaires et non du plein emploi.

Collins et Salé (1998 : 61) fournissent des tableaux synoptiques des thèses des deux écoles :

« Le keynésianisme recommande l'intervention de l'État pour :

- atténuer les fluctuations du taux d'intérêt;
- subventionner les entreprises moins concurrentielles;
- accroître toute dépense de l'État qui contribuera au plein emploi, donc au maintien de la demande, quitte à créer un déficit budgétaire;
- taxer un peu plus les mieux nantis afin de mieux répartir la richesse vers les moins nantis.

Les monétaristes mettent l'accent sur les limites des poussées inflationnistes par le contrôle de l'offre monétaire sur le marché. Une politique économique monétariste repose sur les éléments suivants :

- élimination des subventions aux entreprises non concurrentielles;
- budget non déficitaire;
- réduction de la proportion des dépenses dans l'ensemble du produit intérieur brut;
- réduction et si possible élimination des paiements de transferts aux individus;
- manipulation à la hausse du loyer de l'argent (taux d'intérêt bancaire) pour favoriser l'épargne et entraîner le déclin des prix et de l'argent.

Malgré que ces deux thèses soient diamétralement opposées sur le rôle interventionniste de l'État, les monétaristes s'opposent avec moins d'opiniâtreté à des investissements en infrastructures en cas de ralentissement économique qu'à l'investissement dans des organisations non concurrentielles ou à la création d'un déficit budgétaire, même ponctuel, nécessaire selon les keynésiens pour atténuer les effets de la crise.

**PTICQ comme politique publique**

***Définition et caractéristique des politiques publiques***

L'appellation programme peut laisser un doute sur la pertinence de considérer le PTICQ comme une politique publique. Pour éliminer tout doute à cet effet, nous avons choisi de confronter la description du PTICQ avec une définition généralement acceptée des politiques publiques pour nous en assurer.

Il existe de nombreuses définitions des politiques publiques. Knoepfel, Larrue et Varone (2006 : 28) en soulignent plusieurs, dites à caractère général.

- «Une politique publique est ce que les gouvernements choisissent de faire ou de ne pas faire» (Dye, 1972 : 18, Traduction de Knoepfell)
- «Une politique publique est le produit de l'activité d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale (Meny, Thoenig 189 : 129).
- «Une politique publique est faite d'activités orientées vers la solution de problèmes publics dans l'environnement, et ce, par des acteurs politiques dont les relations sont structurées, le tout évoluant dans le temps» (Lemieux, 1995 : 7).

Ces définitions sont davantage complémentaires qu'exclusives. Cependant, une définition plus large à l'avantage de contenir des éléments normatifs détaillés qui permettent une meilleure corroboration. Les définitions proposées par Knoepfel, Larrue et Varone (2006 : 28) et Meny Thoenig correspondent à ce critère.

Pour Knoepfel, Larrue et Varone (2006: 28), «Une politique publique se définit comme un enchaînement de décisions ou d'activités, intentionnellement cohérentes, prises par différents acteurs, publics et parfois privés, dont les ressources, les attaches institutionnelles et les champs d'intérêt varient, en vue de résoudre de manière ciblée un problème déterminé politiquement comme collectif. Cet ensemble de décisions et d'activités donne lieu à des actes formalisés, de nature plus ou moins contraignante, visant à modifier le comportement de groupes sociaux supposés à l'origine du

problème collectif à résoudre (groupes cibles), dans l'intérêt de groupes sociaux qui subissent les effets négatifs dudit problème (Knoepfel, Larrue et Varone 2006 : 29).

Comme base de référence, nous avons retenu la définition de Meny et Thoenig (1989 : 130). Même si les deux définitions ont plusieurs points en commun, nous préférons la clarté des énoncés de Meny et Thoenig. Ainsi, ils précisent «qu'une politique publique se présente sous la forme d'un programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou un espace géographique». Pour encadrer leur définition, ils ont identifié un ensemble d'éléments que devrait renfermer une politique publique et qui permettent de valider le bien-fondé du PTICQ comme politique publique :

- Un ensemble de mesures concrètes qui forment la substance d'une politique.
- Des décisions de nature plus ou moins autoritaires.
- Son inscription dans un cadre général d'action, ce qui la distingue de politiques isolées. (Ce cadre général n'est jamais donné et doit toujours faire l'objet d'une recherche).
- Un public, c'est-à-dire des individus, groupes ou organisations dont la condition est affectée par la politique.
- Une définition obligatoire des buts ou objectifs à atteindre.

***Adéquation du PTICQ comme politique publique***

En fonction des conditions énoncées par Meny et Thoenig, nous sommes maintenant en mesure de voir que le PTICQ présente les composantes d'une politique publique.

Sur le plan des mesures concrètes, le PTICQ s'articule tout autant autour du budget mis à la disposition des autorités locales que dans l'objet qu'il vise, la remise à niveau d'infrastructures municipales. Empiriquement, à l'exception des travaux des infrastructures souterraines, il est ainsi possible pour les citoyens de constater visuellement les réalisations tangibles qui découlent d'un programme d'infrastructures.

Il est important pour le parti au pouvoir d'agir avec autorité dans l'implantation du PTICQ. Le parti libéral s'était donné une obligation de résultat parce qu'il avait fait de la problématique du déficit de remplacement des infrastructures, un important cheval de la bataille de la campagne politique fédérale de 1993. Il était donc fort difficile pour les opposants, à l'intérieur du parti, de faire valoir leurs revendications après l'élection des libéraux en raison de la relative difficulté pour un parti au pouvoir de revenir sur ses promesses électorales. De plus, comme, à cette même période, le parti

libéral avait renoncé à sa promesse d'abolir la TPS, une deuxième promesse non retenue était quasi impensable.

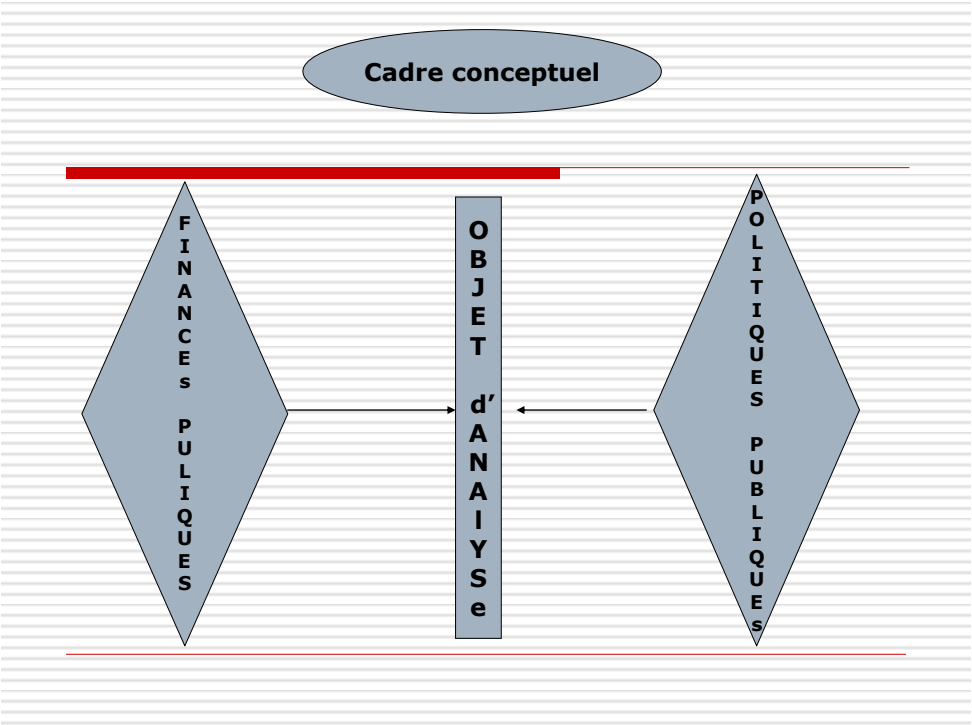
Du fait que le PTICQ nécessite une entente entre trois niveaux de gouvernements et que toutes les villes canadiennes peuvent en bénéficier, il ne constitue pas une simple mesure isolée. Les stratégies de promotion d'un programme tripartite par son concepteur, le rôle de l'entrepreneur politique, les tractations entre les acteurs politiques pour conclure les ententes fédérales-provinciales, les efforts des fonctionnaires pour implanter le programme, le travail des commissions administratives dans la gouvernance du programme, la synthèse des rapports d'évaluation et de vérification et la description des forces et faiblesses du financement, tel que le démontre le PTICQ, obligent à construire un cadre général pour bien en saisir les enjeux, son déroulement et ses résultantes tant positives que négatives.

De nombreux publics sont affectés par le PTICQ. Certains sont organisés et ont possiblement utilisé de leur influence pour encourager la création du programme, tel le monde municipal et certains bénéficiaires directs, comme les firmes d'ingénierie et les entreprises du bâtiment et des travaux publics (BTP). Il ne faut pas oublier l'ensemble de la population canadienne; même si elle n'est pas intervenue directement dans le débat, elle jouit des retombées directes des investissements que l'État fait dans les infrastructures.

Le programme possède deux objectifs principaux clairement énoncés. D'abord, le PTICQ permet d'effectuer un rattrapage sur la mise à niveau des infrastructures municipales. Le deuxième objectif, c'est le désir d'une création directe d'emplois à court terme par l'obligation pour les villes, pour obtenir des subventions, d'effectuer des investissements supérieurs à la moyenne des trois années antérieures. Cette mise en parallèle, terme à terme, avec chacune des composantes d'une politique publique, telles que décrites par Meny et Thoenig, et également aux définitions, citées plus haut, de Dye, Lemieux et Knoepfel, Larrue et Varone. Nous pouvons donc affirmer que le PTICQ constitue bien une politique publique et qu'un cadre conceptuel, basé sur cette approche, est pertinent.

Pour illustrer le cadre conceptuel retenu, nous en présentons un schéma à la figure 1.

**Figure 1 - Le cadre conceptuel retenu**

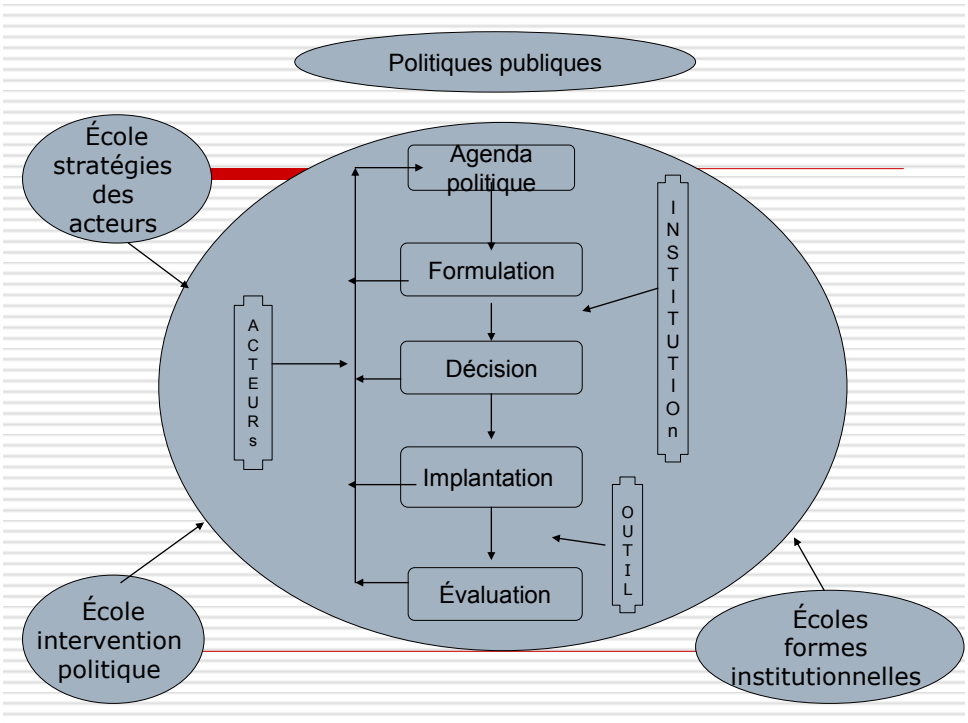



Ainsi, comme nous l'exprimions précédemment, la multidisciplinarité en science politique se comprend comme l'obligation pour les chercheurs d'être expert dans deux champs d'activités : les concepts et implications de la science politique d'une part et d'autre part l'histoire et les discussions spécifiques du champ politique sous investigation. Nous avons donc choisi de jumeler à notre analyse sous l'angle des politiques publiques un second regard qui découle des réflexions du champ des finances publiques. Notre stratégie semble d'autant plus intéressante que, comme nous l'expliquons dans le survol des différentes écoles en politiques publiques, certains chercheurs se penchent sur les outils et les instruments de l'intervention politique par des recherches où prédomine l'économie politique. À cet effet, Knoepfel, Larrue et Varone (2006 : 9) soulignent que «les approches macro-économiques ne considèrent que les effets des politiques publiques sur la politique économique : par exemple, *elles s'intéressent à la construction des routes nationales sous l'angle de la contribution à la lutte contre le chômage*[40]».

[40] Les caractères en italique sont de l'auteur de la thèse.

La figure 2 donne une représentation détaillée de la portion du modèle conceptuel utilisée pour l'analyse par le biais des politiques publiques.

**Figure 2 - Partie du cadre conceptuel qui précise l'analyse sous l'angle des politiques publiques**



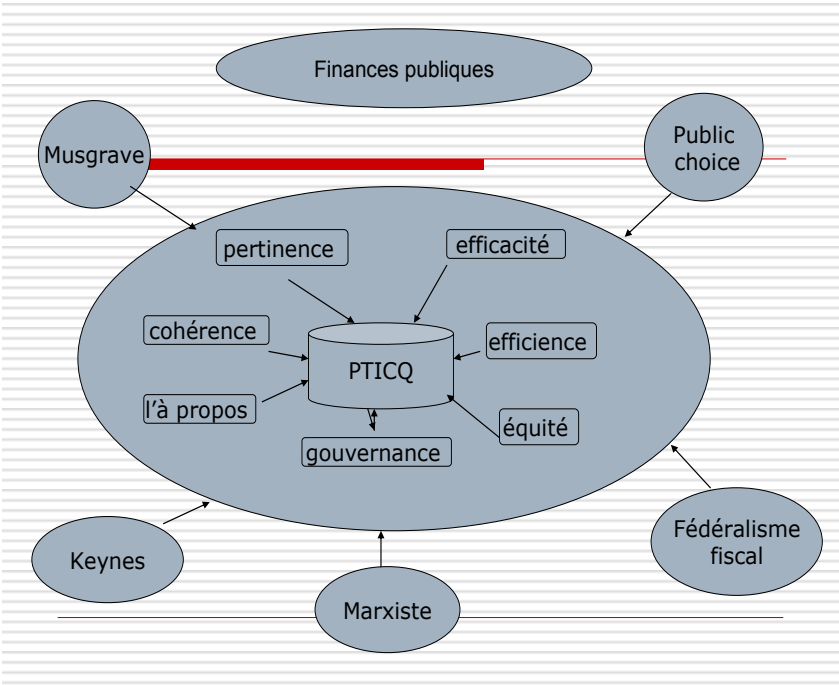

Tenant compte de la complexité des politiques publiques, certains ont suggéré pour en faciliter la compréhension de les décomposer en différentes étapes et sous-systèmes (Laswwell, 1956, Brewer 1974, Simmons et al, 1974). Essentiellement, il s'agit de soupeser le rôle des acteurs, l'influence des institutions et l'utilisation des instruments dans chacune des cinq étapes distinctes de la conception d'une politique publique. Ces étapes sont respectivement l'inscription à l'agenda politique, la formulation, la prise de décision, l'implantation et l'évaluation. Un premier avantage de cette façon d'agir, c'est que chacun des sous-systèmes peut être analysé seul ou conjointement avec les autres étapes du cycle. Ensuite, ce modèle peut être utilisé dans chacun des contextes sociopolitiques et spatiaux où se prennent des décisions politiques. Par la suite, les données et les hypothèses incluses dans chacune des étapes peuvent être analysées et confrontées aux réflexions de chacune des écoles.

Avant de procéder à une description plus détaillée de ce cadre conceptuel, il est essentiel de rappeler que le comportement des acteurs est rarement aussi systématique que le suggère la littérature. Les

décideurs agissent bien souvent en réaction aux circonstances, et ce, le plus souvent en fonction de leurs intérêts personnels et leurs convictions idéologiques. Il faut en conséquence considérer davantage ce cadre conceptuel comme une construction intellectuelle d'un ensemble d'éléments qui se situent bien souvent aléatoirement dans le temps, et moins comme un processus linéaire dont le déroulement suit exactement chacune des étapes. Muller (2004 : 27) souligne qu'il y a «avantage à concevoir une politique publique non pas comme une série de séquences successives, mais comme un ensemble de séquences parallèles interagissant les unes par rapport aux autres et se modifiant continuellement».

La figure 3 présente, encore schématiquement, le modèle d'analyse des finances publiques. Avec cette approche sous l'angle des finances publiques, c'est l'outil utilisé, un financement tripartite, le PTICQ, qui se retrouve au centre de la réflexion. Comme on l'a vu, à l'inverse, avec l'approche des politiques publiques, l'outil économique est secondaire et l'attention porte davantage sur le processus de décision et de mise en œuvre de la politique : on s'attarde aux actions des acteurs, aux contraintes et aux forces des institutions. Les forces et faiblesses de cette approche sont ensuite questionnées sous l'angle des politiques publiques et à l'aide de diverses théories.

**Figure 3 - Partie du cadre conceptuel qui précise l'analyse sous l'angle des finances publiques**



Souvent, l'analyse économique s'effectue en utilisant les volets quantitatifs d'efficacité, d'efficience et d'équité. Pour élargir notre réflexion, nous avions choisi d'utiliser le modèle d'évaluation que Plante (1994) a développé pour évaluer les programmes de formation, lequel se compose de sept référents : aux trois volets cités plus haut s'ajoutent les référents de la cohérence, de la pertinence, de l'à propos et de la gouvernance[41]. Chacun de ces référents est analysé à la lumière des concepts utilisés par les diverses écoles des finances publiques; tout autant ceux qu'exposent Musgrave et les tenants du fédéralisme fiscal, que ceux des tenants du «public choice», de l'approche marxiste et du monétarisme.

Le modèle conceptuel de Howlett et Ramesh et le complément offert par Knoepfel, Larrue et Varone (2006) possèdent des attributs qui conviennent au mode de réflexion que nous privilégions. D'abord, ils permettent d'éviter que l'explication des phénomènes à l'étude, tant sous l'angle des politiques publiques que des finances publiques, ne se limite à une explication «monocausale». En restant perméable à un ensemble de réflexions différentes, le chercheur est obligatoirement confronté à des hypothèses opposées aux siennes. Mais, inversement, la convergence des réflexions renforce la conviction du chercheur relativement à l'affirmation ou l'infirmation de ses hypothèses. L'approche permet également de ne plus limiter la réflexion en un conflit pour l'obtention de ressources dans un contexte où elles sont continuellement inférieures aux besoins. Elle permet de considérer les discussions et les négociations comme un processus de formation grâce auquel les acteurs apprennent par essais et erreurs. Notre modèle de réflexion, comme l'expriment Knoepfel, Larrue et Varone (2006), «se propose de rester aussi neutre que possible à l'égard des théories spécifiques, afin de pouvoir accueillir, sur le plan des hypothèses à vérifier empiriquement, un éventail aussi large que possible de théorisation ».

C'est ainsi que, tels que le préconisent Howlett et Ramesh, nous pensons utiliser une approche empirique soignée et une généralisation bien étoffée pour concevoir une thèse se situant entre des études trop étroitement empiriques et des théories générales trop éloignées de la réalité.

**Description détaillée de la portion politique publique du modèle**

Le modèle proposé se découpe en cinq (5) étapes : l'identification d'un problème et son inscription à l'agenda politique, la formulation de solutions potentielles, la prise de décision, l'implantation du programme et l'évaluation de la politique. Le PTICQ est une politique économique s'adressant à des

[41] Plante utilise le terme «monitoring». C'est cependant un terme réducteur qui indique une surveillance étroite des actions des intervenants en formation. Dans le contexte des politiques publiques, la responsabilité du contrôle des actions des participants se fait à une échelle plus large qui s'apparente davantage à la gouvernance.

bénéficiaires institutionnels clairement déterminés. Comme le PTICQ s'est déroulé sur une période limitée de trois ans, nous avons choisi d'en explorer chacune des composantes. Il s'agit d'une approche différente de celle utilisée lorsque l'on désire analyser une politique ayant un caractère de permanence comme la santé, l'éducation ou la culture; l'ampleur de la politique oblige alors à se concentrer sur l'une ou certaines des composantes.

Comme une politique est influencée par les acteurs impliqués, les institutions étatiques en place et les instruments disponibles, il nous faut préciser certaines des caractéristiques à considérer, dans le contexte canadien, pour ces trois facettes avant d'aller plus à fond dans l'explication de chacune des phases du modèle.

### *Acteurs, institutions et instruments*

**Institutions**

L'habileté de l'État à concevoir et implanter des politiques est conditionnée en particulier par deux dimensions de son organisation : son autonomie et sa capacité d'agir. Le fait de posséder un gouvernement fédéral ou unitaire et l'existence d'un pouvoir exécutif et législatif consolidé ou divisé sont deux composantes qui influent sur le rôle sectoriel de l'État. Ainsi, à l'inverse d'un gouvernement unitaire, un régime fédéral présuppose l'existence d'au moins deux niveaux de gouvernements autonomes dans un pays. Cette situation fait que le fédéralisme est considéré comme une des principales raisons, dans certains pays, de la faible capacité d'agir dans certains secteurs d'activités; les politiques sont alors conçues tant au niveau central qu'à l'échelon provincial ce qui occasionne bien souvent un contentieux quant au niveau qui en possède la légitimité.

Un deuxième aspect important, ce sont les liens qui existent entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire tels que définis dans la Constitution. Ainsi, dans un régime parlementaire, à l'exception de l'élection d'un gouvernement minoritaire, la gestion des politiques est centralisée entre les mains du conseil des ministres ce qui permet au gouvernement de prendre des actions décisives s'il le désire. Il maîtrise en même temps l'information et les ressources fiscales et il a la fonction publique à sa disposition pour l'aviser et mettre de l'avant ses propositions.

**Acteurs sociaux et politiques**

La fragmentation des priorités entre et parmi les principaux groupes sociaux affaiblit la capacité de l'État de mobiliser la société vers la résolution de problèmes sociaux; même un État fort ne pourra résister à des groupes de pression trop puissants alors qu'un État faible sera débordé par des pressions sociétales. À l'inverse, selon Evans (1992), la meilleure situation, pour faciliter la

mise en place, la conception et l'implantation des politiques publiques, consiste en un état «central» fort, une société avec une faible fragmentation des groupes sociaux et un partenariat étroit entre l'État et la société.

Certains types d'acteurs ont eu une influence certaine sur le PTICQ. Il est donc important de préciser le type d'impact que ses acteurs ont généralement sur la mise en place des politiques publiques.

**Le milieu des affaires**

Howlett et Ramesh (2003 : 71) soulignent que, généralement, le patronat est puissant et qu'il possède une capacité inégalée d'influencer les décideurs politiques. Par contre, selon Katzenstein (1977) le monde des affaires canadien est considéré comme ayant les regroupements d'affaires les moins bien organisés. Cependant, comme l'indiquent Howlett et Ramesh (2003 : 72), cette situation s'explique par le préjugé favorable du gouvernement envers l'entreprise privée qui rend moins nécessaire la mise en place d'organismes de pression bien organisés.

**Les groupes d'intérêt**

Les groupes d'intérêt possèdent une connaissance précise du sujet qu'ils défendent et les informations qu'ils détiennent ne sont pas habituellement connues ou disponibles aux autres acteurs.

Leur pouvoir est relié à l'importance de leur effectif aux alliances ponctuelles entre groupes à intérêt divergents, tel un regroupement entre patronat et syndicat pour une politique particulière, à la capacité financière des groupes à s'offrir un personnel permanent spécialisé. Pour Nownes (1995, 2000), il n'y a aucun doute que l'ampleur des ressources financières que possède un groupe a une répercussion directe sur sa capacité d'influence.

Concernant nos réflexions sur les institutions et les acteurs politiques, nous utiliserons l'approche préconisée par Hall et Taylor (1997) dans leur analyse du néo-institutionnalisme. Ainsi, ils privilégient l'utilisation complémentaire des trois écoles historique, rationnelle et sociologique. «Au minimum» disent-ils, «nous suggérons qu'une meilleure connaissance réciproque permettrait aux tenants de chacune d'elle de mieux percevoir les questions sous-jacentes à leur propre paradigme». Nous nous rangeons aux arguments qu'ils invoquent. Ainsi, ils soulignent que l'approche historique se penche sur l'aspect culturel, alors que les tenants du choix rationnel ont développé une conception plus précise des relations entre les institutions et

le comportement humain. L'approche sociologique permet, précisent-ils, de souligner comment les processus utilisés par les acteurs, qui créent des nouvelles institutions, sensibles aux jugements de leurs pairs, font des emprunts aux modèles déjà existants.

Ainsi comme nous l'exprimons plus loin dans le texte, l'utilisation de cette approche permet d'analyser sous des prismes différents les comportements des acteurs et ceux des institutions. À titre d'exemple, les comportements, sur le plan fédéral, des sous-ministres axés sur les résultats et ceux des vérificateurs basés sur l'analyse rétrospective de la conformité aux normes sont conformes à des attentes culturelles prévisibles. Elles sont même caricaturales. Chacun des intervenants défend une position institutionnelle sans tenir compte des préoccupations de son vis-à-vis. Sur un autre plan, la vision sociologique nous permet une analyse fine du comportement des membres de la commission administrative provinciale. Nouvellement créée, cette commission doit démontrer aux membres de l'Assemblée nationale son efficacité. Ainsi, ses membres, constitués de politiciens d'allégeances différentes, ont formé, pour atteindre l'objectif visé, une coalition nouvelle primant davantage le mandat de la commission et l'évaluation du PTICQ, que le suivi de la ligne du parti. C'est ce que révèle l'analyse des verbatims de la commission où les échanges à caractère partisan cèdent la place à des questionnements davantage focalisés sur l'efficacité et l'efficience du programme.

**Instruments politiques**

Le choix d'un instrument est souvent aussi difficile à déterminer que la décision d'implanter ou non une politique publique. Christopher Hoods (1986) propose une typologie qui regroupe les instruments en quatre volets : il suggère que le gouvernement affronte les problèmes publics soit par l'utilisation de l'information qu'il détient, soit par son autorité légale, soit par les modes organisationnels qu'il peut utiliser ou soit par ses ressources financières.

Nous avons déjà précisé les principales stratégies de financement des infrastructures publiques. Confrontés à un problème économique, les gouvernements utilisent le plus souvent un influx nouveau ou une réaffectation de leurs ressources financières. Dans le cas du PTICQ, ils ont privilégié l'utilisation d'un programme à frais partagés. Forme hybride de la subvention, cette approche en offre les mêmes avantages et désavantages, mais possède des particularités qui lui sont propres. Ainsi, un programme à frais partagés permet une répartition des efforts entre chacun des partenaires. C'est donc dire que la ville subventionnée doit investir pour obtenir des

revenus additionnels. Mais inversement, les citoyens, bénéficiaires du programme, sont rassurés que pour chaque dollar que leur ville investit dans le programme, elle en retire deux fois plus.

Cependant, cette approche ne règle en rien le fait que le financement doive se faire soit par la levée de nouveaux impôts ou le partage de fonds avec des programmes déjà existants. Certains acteurs, tels les organismes privés qui profitent des retombées en construisant les infrastructures, préfèrent la levée d'impôts nouveaux plutôt que la répartition de fonds avec des programmes existants. Ils craignent que cet arbitrage, par les débats qu'ils soulèvent, occasionne le délaissement d'un nouveau programme.

***Confection de l'agenda politique***

Deux éléments importants se doivent d'être considérés dans l'analyse de l'agenda politique. Le premier consiste à définir quels sont les initiateurs de la politique et à établir le niveau de soutien de la population. Cobb, Ross et Ross (1976) soulignent qu'un premier modèle consiste à une «initiation interne» par l'appareil gouvernemental qui survient lorsqu'une qu'une politique est mise de l'avant par des acteurs sociétaux qui ne souhaitent pas des discussions publiques sur le sujet, alors qu'un modèle dit de «consolidation» surviendra lorsqu'un gouvernement met de l'avant une politique qui bénéficie d'un important support populaire. Le deuxième élément souligne la mécanique qui permet l'éclosion d'une «fenêtre politique». Kingdon (1984) la décrit comme l'interaction de trois courants : l'émergence de l'importance d'une problématique (découlant d'événements imprévus), un contexte politique favorable (campagne des groupes de pression) et la proposition de solutions par les experts se penchant sur le dossier.

Kingdon souligne de plus que le lien entre ces trois courants ne suffit pas et qu'il est souvent influencé par des activités institutionnelles périodiques, tels les élections ou les énoncés budgétaires.

***Formulation de la politique***

Jones (1984 : 7) décrit la formulation d'une politique comme l'expression des moyens disponibles pour résoudre la perception d'une personne par rapport aux besoins qui existent dans la société. Différemment de la conception de l'agenda politique où l'ensemble de l'univers politique est partie prenante au débat, dans la phase de formulation la participation se limite aux acteurs du sous-système politique concerné. À ce stade, en effet, il est important de posséder un certain niveau de connaissance du sujet pour discuter de la faisabilité des options mises de l'avant.

Cependant, l'exigence d'une connaissance approfondie ne signifie pas que dans un sous-système, il y a une seule communauté d'idées. Ainsi, certains, comme Sabatier et Jenkins (1993), ont développé le concept de l'« advocacy coalition ». Ils le définissent comme des acteurs, tant politiques que venant de la société civile, qui partagent un ensemble de valeurs et qui sont prêts à manipuler les règles des institutions politiques pour atteindre leurs fins. Ils soulignent de plus que dans un sous-système, il y a au moins deux sous-ensembles d'acteurs : ceux qui favorisent le statu quo et ceux qui proposent un changement. Cependant, comme le soulignent Howlett et Ramesh (2003 : 154), dans le secteur des politiques fiscales où il existe un ensemble d'idées dominantes et peu contestées, une communauté d'idées monopolistique ou hégémonique peut se développer.

La connaissance de la constellation des acteurs impliqués dans le sous-système est primordiale, car elle a une influence directe sur le style de politiques qui seront développées. La conception d'une politique renouvelée ou créative découlera de sous-système où l'on retrouve simultanément de nouveaux acteurs et de nouvelles idées. Inversement, dans un sous-système qui ne renferme que l'une ou l'autre des composantes, l'on ne retrouvera que des modifications à une politique existante.

***La prise de décision***

La prise de décision suppose un choix parmi un nombre restreint de solutions pour résoudre un problème public. Ainsi en politique publique, la prise de décision n'est donc pas un exercice technique; elle est inhérente au processus politique. Plus on avance dans le processus décisionnel moins il y a d'acteurs impliqués. Ils se limitent aux acteurs publics ou de la société civile du sous-système spécifiquement concerné par la politique. À la limite, au moment de la prise de décision le champ des acteurs se cantonne aux acteurs publics. Qui plus est, au Canada, comme dans plusieurs démocraties parlementaires, c'est au cabinet (conseil des ministres) et à la haute fonction publique que revient la prise de décision au chapitre des politiques publiques.

Même si des règles strictes et des processus d'opération standardisés conduisent souvent à des prises de décisions répétitives et routinières, il existe une latitude importante pour les décideurs d'utiliser leur propre jugement sur la meilleure façon de penser dans une situation spécifique. Ainsi, puisque les décideurs ont des bagages différents en matière d'expérience, de connaissances et de préférences, leur interprétation d'un problème et des solutions potentielles varie d'une personne à l'autre. C'est pourquoi, la sélection de la meilleure décision possible varie en fonction des intervenants.

Il n'est donc pas surprenant que les premiers modèles de prise de décision aient eu des approches diamétralement opposées. D'un côté, il y a le modèle rationnel qui tente d'optimiser une solution par la collecte d'informations pertinentes et la confection de propositions scientifiques. De l'autre, le modèle « incrémental » utilise une approche moins technique et plus politique; les analystes y ont un rôle moins important en raison de la prépondérance des négociations entre les décideurs.

Ainsi, il est loisible de comprendre qu'il existe différents styles de décisions. Forrester (1984), dans sa présentation des conditions nécessaires à une prise de décision de type « rationnel », souligne, par la même occasion, les variables qui déterminent l'utilisation d'un style approprié au contexte prévalant : le nombre et le type des acteurs, la clarté de la définition du problème, la qualité de l'information, le temps disponible et les contraintes institutionnelles.

Pour faciliter la construction d'une typologie plus simple du processus décisionnel, l'on peut regrouper les concepts d'acteurs et d'institutions comme « complexité reliée au sous-système politiques » et les concepts de la définition du problème, de l'information disponible et du temps disponible sous le l'étiquette sévérité des contraintes (Smith, 1994). Selon le modèle développé par Martin J. Smith (dans Howlett et Ramesh : 183), l'on peut établir une typologie à 4 composantes des styles de prises de décision. Ainsi, si le sous-système politique est complexe (nombre d'acteurs importants à chaque phase décisionnelle) et l'ampleur des contraintes est élevée (temps d'analyse limité et faible qualité d'informations), on fera face à une situation où la décision n'engendrera que des modifications à la marge. Inversement, si les deux composantes sont peu complexes (nombre d'acteurs restreints, disponibilité de temps et données pertinentes et de qualité), il est probable que la décision s'orientera vers une recherche rationnelle de la meilleure solution.

***L'implantation des politiques publiques.***

L'implantation se définit comme la mise en place de la décision : la répartition des enveloppes budgétaires, l'attribution de tâches précises au personnel et l'établissement des règles et procédures opérationnelles.

Pendant longtemps, l'analyse politique considérait que, dès que la prise de décision politique était complétée, l'implantation se faisait sans déroger aux modalités prévues dans le programme. Cependant, à la suite, entre autres, de l'étude de Pressman et Wildavsky (1973) démontrant que les sommes versées pour les résidents d'Oakland n'étaient pas utilisées comme prévu dans le

programme de création d'emploi, l'analyse des politiques publiques s'intéresse davantage à la façon dont les programmes sont implantés.

Comme l'exprime O'Toole (2000), les théories sur l'implantation d'une politique publique fournissent une multitude de variables. O'Toole suggère, pour faciliter la tâche des responsables de l'implantation, de déterminer des variables principales et des variables secondaires et de porter une attention particulière aux premières. C'est pourquoi, en fonction des propositions de Howlett et Ramesh (2003 : 195), quatre variables ont été retenues pour décrire la façon dont l'implantation du PTICQ peut s'évaluer : le mode de fonctionnement choisi dans la relation entre les politiciens et les fonctionnaires, le rôle des agences responsables de la livraison du programme, la capacité d'influence des groupes impliqués et la pertinence de l'instrument utilisé pour concrétiser le programme.

D'abord, comme le souligne la théorie du principal agent, la structure politico - administrative de nombreux gouvernements fait en sorte que ceux qui sont responsables de la prise de décision, le politique, doivent déléguer la responsabilité de l'implantation à des fonctionnaires qu'ils ne dirigent qu'indirectement. La théorie du principal agent fait ressortir le fait, tout comme le soulignent les tenants du « public choice », des intérêts divergents entre le politique et la fonction publique. Elle rappelle que les fonctionnaires ont leur propre ambition et la compréhension et la connaissance des systèmes qu'ils peuvent opposer à la vision des politiciens. C'est ainsi que de nombreux auteurs (Kerr: 1976, Ingram et Mann: 1980, Mulford: 1978) soulignent que l'écart entre la vision politique et la réalité administrative est la source de nombreux échecs dans l'implantation des politiques publiques. De plus, l'analyse du mode de gestion privilégié, centralisé ou décentralisé, permet de déterminer si ce choix, découlant le plus souvent de la personnalité du décideur politique impliqué, a un effet sur la mise en place d'un programme.

Howlett et Ramesh (2003 : 192) soulignent que ce problème structurel engendre d'autres types de difficultés systémiques. Ainsi, les relations entre les différents partenaires institutionnels responsables de la livraison du programme sont une autre dimension qui peut tout autant faciliter ou nuire à la bonne marche d'un programme. Le nombre de partenaires et leur habileté administrative à intégrer le programme sont deux des variables les plus importantes à considérer. Ainsi, dans le PTICQ, le nombre de participants ciblés, les ministères fédéraux et provinciaux et les villes, est relativement petit, par rapport à un programme universel qui touche l'ensemble des citoyens. Ce phénomène permet une coordination plus facile, entre l'ensemble des intervenants, pour la conduite du programme. De plus, même si dans le cas à l'étude, les récipiendaires des

subventions sont tous des organismes publics bien organisés, il est important de valider si les modèles de répartition des responsabilités entre les divers niveaux de gouvernements sont efficaces et si les procédures mises en place conviennent à l'ensemble des villes.

C'est également lors de l'implantation que se révèle la pertinence du choix de l'instrument politique utilisé pour la concrétisation du programme. Linder et Peters (1989) indiquent que la sélection d'un instrument est fonction de quelques facteurs critiques. D'abord, ils indiquent que c'est la pondération de quatre (4) critères généraux qui précisent le choix d'un instrument plutôt qu'un autre : la quantité de ressources nécessaires, la précision de la cible à atteindre, le risque politique et les contraintes sur les activités de l'État. Ensuite, il faut tenir compte de la culture et du style politique de l'État, lesquels prédisposent les décideurs dans leur préférence. Finalement, le contexte de la situation problématique et l'influence des acteurs impliqués ont un impact non négligeable. Ainsi, le choix de l'instrument politique n'est pas nécessairement relié à l'utilisation d'une solution optimale, mais davantage fonction du savoir-faire de l'État et de la complexité du sous-système en cause (Atkinson et Nigol, 1989 : 114).

Il est donc moins important de remettre en cause l'instrument utilisé que de bien comprendre les différentes variables qui ont prévalu dans le processus de sélection. À titre d'exemple, une des façons de réduire le risque politique est d'utiliser un instrument qui a déjà fait ses preuves. L'utilisation d'un programme à frais partagés, comme le PTICQ, s'apparente au financement du programme des habitations à loyer modique canadien. Ainsi, il apparaît intéressant de valider si les décideurs avaient effectivement ce programme comme modèle lors de leur décision ou s'ils escomptaient être aux prises avec une expérience nouvelle.

***L'évaluation des politiques publiques***

Le concept de l'évaluation permet de mesurer comment la politique, d'abord une créature théorique, se comporte dans la réalité. Ce faisant, les décideurs pourront juger qu'elle se comporte exactement comme prévu et la laisser telle quelle. Ou bien, les politiciens peuvent trouver que certains aspects sont déficients et demander que des correctifs soient apportés. Finalement, la politique peut être considérée comme inadéquate et abandonnée.

Cependant, le jugement sur la réussite ou non d'une politique publique n'est pas chose facile. D'abord, les attentes gouvernementales ont tendance à être imprécises ou ambigües. Ensuite, en fonction du succès ou de l'échec d'une politique publique, le crédit ou le blâme est imputé à des

intervenants soit politiques ou soit administratifs. Ainsi, tel que l'expriment Bovens et Hart (1996 : 21), « les jugements sur le succès ou l'échec d'une politique sont extrêmement malléables ».

Concernant l'évaluation du PTICQ, notre intention est moins d'évaluer le programme, mais davantage de prendre acte des évaluations administratives ou politiques qui ont été préparé, des correctifs qu'elles ont proposés et de l'implantation ou non de leurs recommandations. Comme le soulignent Howlett et Ramesh (2003 : 222), l'intérêt de l'évaluation des politiques publiques est moins dans le résultat qu'elle démontre, mais davantage dans les enseignements qu'elle révèle. Ces apprentissages peuvent se faire tout autant sur un plan endogène qu'exogène. Sur le premier plan, ce sont les participants du sous-système politique qui s'interrogent et apprennent sur les qualités des modalités de la politique ou sur l'adéquation des instruments politique, alors que sur une base exogène, c'est l'ensemble de l'univers politique qui obtient une perception plus précise de la problématique et des solutions proposées pour la corriger.

Finalement, les possibilités d'apprentissage, selon Howlett et Ramesh, sont fonction de la capacité administrative de l'État et du type d'acteurs impliqués, soit sociétal ou étatique. Pour eux, l'apprentissage maximal se situe dans un environnement où le savoir-faire administratif de l'État est fort et lorsque ces institutions en sont en même temps les acteurs dominants. Ainsi, considérant que le Canada et ses provinces peuvent être considérés comme bien organisés et que les acteurs impliqués dans le programme sont essentiellement institutionnels, le PITCQ devrait créer une situation d'apprentissage idéal; les intervenants sont conscients des lacunes de la programmation et ils apportent, avec célérité, des correctifs pour les améliorer. De cette façon, les intervenants créent un environnement facilitant une évaluation positive du programme et sa prolongation.

**Description détaillée de la portion finances publiques du modèle - Cadre conceptuel de Plante**

Souvent, en analyse économique l'on utilise les paramètres d'efficacité, d'efficience et d'équité. Pour élargir notre réflexion, nous avons choisi d'utiliser le modèle d'évaluation que Plante (1994 : 14) a développé pour l'évaluation des programmes de formation. Il offre une typologie à huit référents pour l'évaluation de programme scolaire : la pertinence, la cohérence, l'à propos, l'efficacité et le maintien des résultats, l'efficience, l'équité et la gouvernance. Cette typologie a l'avantage de proposer un éventail plus large d'éléments à considérer avant de porter un jugement sur la qualité d'un programme. Même si, selon Plante (1994 : 20), les référents n'ont pas de hiérarchie les uns par rapport aux autres et qu'il n'existe pas d'ordre préétabli pour les traiter, il

n'en demeure pas moins qu'il est intéressant de comprendre comment ils se déroulent dans le temps.[42]

Le schéma de Plante (1995; 22) reproduit à l'annexe 29, est une représentation, modélisée et plus détaillée, d'approches utilisées en évaluation des politiques publiques (Lemieux, 1995; Howlett et Ramesh, 2003) et en évaluation de projets (Collin *et al*, 1999; Rosen, 1995)[43].

Pour bien cerner, le mode d'utilisation de chacun des référents, il nous faut bien comprendre la définition que Plante utilise pour chacun d'eux.

***La pertinence***

Procéder à l'étude de la pertinence d'un programme, c'est effectuer un examen pour déterminer dans quelle mesure les objectifs d'un programme sont en lien direct avec les besoins à combler (Plante, 1994 : 16). C'est un attribut qui s'applique au fond du problème. Comme l'exprime Kaufam (1969) et Ellis (1970), un besoin c'est l'écart qui existe entre l'état d'une situation en un moment et ce qu'elle devrait être.

Il faut d'abord s'assurer de l'importance réelle de la problématique et de l'urgence d'agir : il peut s'agir tout autant de valider la qualité de l'information disponible aux décideurs que la résultante sur la problématique de ne pas agir. Ensuite, il faut déterminer si, dans la stratégie de mise en place, il y a pertinence ou non d'attribuer des responsabilités propres à chacune des instances politiques. Finalement, il faut valider que toutes les avenues possibles aient été analysées, que des solutions alternatives aient été considérées et qu'une proposition ait été soumise aux décideurs.

Dans le cas du PTICQ, différents types de questions se posent quand, dans une fédération, le gouvernement supérieur décide de s'attaquer à une problématique en recourant à une solution qui suppose un partenariat avec les deux autres niveaux de gouvernement. D'abord, il faut s'assurer que la problématique est si importante et élevée qu'elle oblige une intervention ponctuelle du gouvernement fédéral même si ce n'est pas dans son champ de responsabilité. Ensuite, il faut évaluer la pertinence que les gouvernements supérieurs, tant fédéral que provincial, subventionnent des infrastructures de propriété municipale qui devraient être financées par des

[42] Les trois (3) premiers référents sont en aval du programme alors que les autres sont consécutifs à l'implantation du programme. La fonction de gouvernance, inséré au centre du processus, même si elle ne constitue pas «stricto sensu» un référent, fait partie intrinsèquement du processus d'évaluation; elle consiste à coordonner et à apporter si nécessaire, des modifications au déroulement du programme (Plante, 1995; 22).

[41] Pour une explication détaillée de ces concepts, voir Colin *et al* (1999 : 21 à 26).

revenus municipaux. Dans un troisième temps, il faut mesurer le risque encouru par le fédéral de vouloir établir un consensus sur l'utilisation d'une politique fiscale émanant du monde municipal plutôt que d'imposer sa propre solution aux autres niveaux politiques. Ce faisant risque-t-il, par exemple, de nuire à son leadership? Comme, il a été expliqué, les modes de financement sont nombreux, mais bien souvent, ils ne sont applicables que dans des circonstances bien précises. Finalement, il nous faut déterminer si le PTICQ constitue une solution déjà connue et testée, ce qui présume que le choix de l'outil économique a été dicté par la complexité politique de la problématique.

***La cohérence***

Selon Plante (1994 : 17), l'étude de la cohérence d'un programme, consiste à évaluer dans quelle mesure ses principaux éléments, c'est-à-dire les objectifs, les moyens et les personnes intervenantes, s'unissent les uns aux autres pour constituer un seul et même outil au service des objectifs.

Pour s'assurer de la concordance de chacun des éléments d'un programme, il est d'usage de confectionner une planification proposant des objectifs clairs, présentés sous forme de cibles quantitatives à atteindre. Ensuite, il faut s'assurer que les sommes investies sont suffisantes pour permettre d'atteindre les objectifs fixés. Finalement, il est important de colliger dans des ententes, les responsabilités de chacun des niveaux politiques et de s'assurer qu'ils ont les ressources nécessaires pour réaliser leurs missions communes.

Plus spécifiquement pour le PTICQ, il nous faut d'abord répertorier les objectifs fixés par les différents types de gouvernement. Il ne faut pas négliger le fait que chacun des gouvernements risque d'avoir des préoccupations différentes : qu'il s'agisse de rappeler que le fédéral désire diminuer le chômage, le municipal restaurer ses infrastructures et le provincial diminuer ses coûts en s'assurant qu'il garde la mainmise sur le niveau municipal. Les ressources disponibles se doivent d'être considérées tant au niveau de l'impact qu'elles ont sur l'atteinte de la situation cible visée que sur la suffisance de moyens qu'elles fournissent aux acteurs responsables de l'implantation pour être en mesure d'accomplir leur rôle. Finalement, nous regarderons quelles sont les responsabilités confiées à chacun des niveaux politiques et si elles sont bien choisies.

***L'à propos***

L'« à propos », c'est la capacité d'un programme de se conformer aux contraintes externes. Ainsi, un programme pourrait se dérouler difficilement parce qu'il ne s'applique pas dans une conjoncture politique donnée (Plante, 1995). De plus, selon Kingdon (1984), il faut tenter de comprendre comment les acteurs internes et externes profitent d'une fenêtre politique « window policy » pour rendre la politique prioritaire. Cette fenêtre politique se définit comme une interaction entre la perception que l'État doit intervenir pour résoudre le problème, l'existence d'une solution pour le résoudre et la transformation soudaine du paysage politique.

Ainsi, il faut qu'au moment de la mise en place du programme, ce dernier réponde aux préoccupations sociétales : il faut déterminer si c'est l'influence des groupes de pression qui prédomine ou davantage la recherche de la meilleure solution. Ensuite, le programme doit s'inscrire dans la mouvance politique; les citoyens doivent se sentir préoccupés par la problématique ou à tout le moins ne pas être majoritairement en désaccord avec l'implantation de la politique. Finalement, il faut que chacun des niveaux de gouvernement y trouve son compte : ainsi, un programme tripartite ne doit pas ternir la réputation d'aucuns des partenaires de l'échiquier fédéral.

Dans notre évaluation du PTICQ, il nous faut d'abord analyser s'il y a eu ou non une intervention sentie des groupes de pression et discerner quelles sont les préoccupations sociétales auxquelles ont voulu répondre les gouvernements. Ensuite, il faut détecter quelles sont les stratégies utilisées pour s'assurer que les citoyens adhèrent au programme. Finalement, il est important de mesurer quels sont les avantages et désavantages que retirent ou subissent les différents niveaux de gouvernements d'une participation à un programme tripartite.

***L'efficacité***

L'efficacité, c'est la prédisposition à produire les résultats attendus. Il peut s'agir tout autant d'un processus ou d'une personne qui possède cette qualité intrinsèque. L'efficacité se reporte plus spécifiquement à l'atteinte des objectifs du programme.

À l'aide des objectifs du programme, il nous faut dans un premier temps, tenter de déterminer, dans le PTICQ, si l'impératif d'agir rapidement était pertinent et s'il s'est concrétisé. Par la suite, il nous faut apprécier si le niveau de réduction du déficit des infrastructures et le nombre d'emplois créés ont été significatifs. Dans un troisième temps, nous évaluerons si les sommes initialement prévues au programme ont été intégralement versées par les gouvernements et si elles ont été

utilisées aux fins déterminées; dans la mise en place de programmes promettant des mesures pour atténuer le déséquilibre fiscal horizontal, ce sont les plus grands risques identifiés par Martinez-Vasquez, MClure et Vaillancourt (2006 : 28). Finalement, nous tenterons de présenter l'impact qu'a eu le programme sur des objectifs subsidiaires : l'environnement, l'innovation et le développement économique.

De plus, dans le cas du PTICQ, deux interrogations différentes doivent se poser sur sa durabilité : l'une sur son efficacité à court terme et la deuxième sur sa pertinence à long terme. Cette distinction est importante, car comme le précise Plante (1995), l'évaluation de l'efficacité se mesure sur la qualité et la quantité des résultats qui se produisent dans une période donnée. Ainsi, une déperdition des résultats attendus par rapport à la période précédente est signe d'un besoin de modification ou d'abandon d'un programme.

***L'efficience***

Pour Plante, l'efficience d'un programme tient pour acquis l'efficacité : il ne peut donc y avoir efficience sans efficacité. L'efficience peut se définir comme la quantité de ressources nécessaires pour produire un bien. On la démontre souvent comme E= I/N, ou I dénote sous forme de dollars les ressources nécessaires pour produire un nombre d'unités produites, N. Ainsi, l'efficience se traduit par la quantité de ressources nécessaires pour produire une unité du même bien. L'évaluation de l'efficience peut donc se déterminer de deux façons parce qu'il est possible d'influencer tout autant le numérateur que le dénominateur. D'une part, est-il possible d'augmenter la qualité et la quantité des résultats sans augmentation des moyens? D'autre part, est-il possible de conserver des services de même quantité et qualité dans le programme, en utilisant des investissements moindres?

Dans le cas du PTICQ, il nous est difficile d'imaginer toutes les méthodes possibles que les décideurs et les responsables de l'implantation auraient pu utiliser pour optimiser les investissements ou susciter des économies. Nous en soulignerons un certain nombre et évaluerons l'impact qu'elles auraient eu si elles avaient été mises en place. Par la même occasion, nous soulignerons des stratégies novatrices ou non usuelles déployées par les gouvernements et les effets qu'elles ont eus sur le rendement du programme. Sur ce dernier point, nous discuterons de façon plus approfondie du concept du seuil utilisé par le MAM.

***Équité***

Dans l'évaluation de l'équité, c'est la notion d'impartialité qui prédomine. Elle présuppose qu'il n'y a aucun parti pris dans le processus de confection du programme, que les paramètres ne sont pas conçus pour qu'une personne ou un groupe soit favorisé au détriment des autres.

Le premier aspect qu'il nous faut analyser, ce sont les modes de distribution : sont-ils pertinents et les subventions sont-elles versées telles que promises? Ensuite, une deuxième préoccupation porte sur la provenance des ressources financières dévolues au programme : est-ce que les gouvernements ont utilisé des fonds nouveaux ou ont-ils été réaffectés des enveloppes de programmes existants? Ensuite, il est illusoire de croire que chacun des partenaires visés vit une problématique de façon identique; c'est pourquoi, il nous faut évaluer si certains des récipiendaires ne peuvent ou ne retirent aucun avantage à utiliser le programme. Finalement, il nous faut explorer s'il y a une différence dans l'effort financier que l'on exige de chacun des gouvernements.

Contrairement à des programmes universels qui s'adressent à l'ensemble des citoyens, le PTCIQ est d'abord la négociation d'une entente entre un nombre restreint de partenaires, le gouvernement fédéral, les dix provinces et les regroupements municipaux. Dans ce type d'entente, la préoccupation des acteurs est de s'assurer que les modes de partage et de distribution des sommes à investir et à partager conviennent à chacun. En apposant leur signature, il y a une présupposition que malgré les compromis nécessaires, chacune des parties convient du bien-fondé et de l'impartialité des formules retenues. Conséquemment, comparativement à des programmes de distribution universels, l'équité prend une couleur différente dans le PTICQ.

Ainsi, dans un premier temps, il nous faut préciser les modalités des répartitions verticales, d'un niveau politique à l'autre, et horizontales, celle entre les récipiendaires finaux qui sont sur un même palier et déterminer s'ils répondent ou non à des critères d'impartialité pertinents. Par la suite, comme les ressources sont rares, il est essentiel de tenter de cerner si les fonds, dévolus au PTICQ, ont eu un impact sur les programmes existants; le financement d'un nouveau programme à l'aide des crédits de ceux déjà en place risque de créer un impact négatif sur l'efficacité de ces programmes. Dans un troisième temps, même si les modes de distribution sont équitables, il nous faut explorer si toutes les villes ont pu profiter du programme en raison de leur situation financière ou de leurs besoins : un manque de capacité financière ou un besoin inexistant rendent caduque les possibilités offertes par un programme. Finalement, nous discuterons des coûts réels de la participation financière du fédéral, du provincial et du municipal lorsque l'on tient compte, entre

autres, des impôts reliés à l'emploi, qui ont des répercussions différentes sur les revenus de chacun des niveaux de gouvernement.

***Gouvernance***

Selon Plante (1994), le «monitoring», que nous définissons dans le contexte de notre thèse comme la gouvernance[44], a comme fonction d'assurer que le programme se déroule comme prévu : le calendrier est respecté et les actions posées sont en lien avec les objectifs de départ. Bref que tout soit conforme avec ce qui a été défini dans le programme. Plante souligne que la gouvernance du programme offre une surveillance interne qui permet, si des écarts se produisent avec la situation originellement prévue, de suggérer ou d'apporter les correctifs nécessaires. La gouvernance n'est pas en soi l'évaluation du programme, mais elle en constitue un complément.

Cette gouvernance est à la fois politique et administrative. Elle peut être l'œuvre d'un individu ou relever d'une instance institutionnelle. Certaines des actions souhaitées par les décideurs, telles des évaluations périodiques du programme, sont colligées dans des ententes entre les parties. Elle peut également être réalisée conjointement ou séparément par chacune des parties prenantes. Pour faciliter le travail des décideurs, l'on peut utiliser des analyses, des études et ou des rapports effectués par des spécialistes.

C'est ainsi que, dans un premier temps, nous répertorierons les efforts qui ont été consentis par chacune des instances politiques, de la chambre des communes et de l'Assemblée nationale aux conseils municipaux, et ce, sans négliger les sous-ensembles des conseils des ministres et des commissions parlementaires. Sur le plan administratif, nous analyserons l'implication des ministères et des comités fédéral-provincial. Finalement, concernant le travail des spécialistes externes au sous-système du PTICQ, nous préciserons la participation des vérificateurs et des évaluateurs et leur apport à la gouvernance du programme. Ce faisant, nous analyserons la complémentarité de chacun de ces types d'intervenants, l'impact qu'ils ont eu ou auraient pu avoir sur le bon déroulement du programme et la pertinence de leur rôle actuel ou futur dans le suivi des activités d'un programme de financement tripartite des infrastructures municipales.

[44] Plante, dans l'évaluation des programmes d'enseignement, utilise un cadre plus restreint que celui des politiques publiques. L'emploi du terme gouvernance traduit moins la traduction française de «monitoring» mais un concept différent. Alors que «monitoring» se rapproche davantage du micro management, la gouvernance est davantage une supervision à distance du respect des objectifs et de la pertinence des moyens mis en place pour l'implantation

Maintenant que nous avons établi notre cadre conceptuel, il nous faut cibler les interrogations auxquelles nous désirons répondre. Notre thèse ne se limitera pas uniquement à trouver réponse à ces questions; mais en les précisant dès le départ, elles nous permettent d'avoir une ligne directrice dans notre cheminement.

## Questions de recherche

Notre travail cherche à répondre à une question à deux volets : en premier lieu est-ce que l'utilisation d'un financement tripartite, comme le PTICQ, a un impact significatif sur le déficit de remplacement des infrastructures municipales et la création d'emplois en période de récession économique. Dans un deuxième temps, est-il possible d'évaluer si le programme TIC a pu avoir une influence sur l'articulation des politiques urbaines canadiennes.

En fonction de ces questions générale, nous proposons des hypothèses à valider pour chacune des étapes de l'analyse politique du PTICQ et une dernière sur l'outil économique utilisé.

**Question 1 - Sur l'inscription à l'agenda politique**

Pour qu'une politique soit inscrite à l'agenda politique, il faut que se produise l'émergence simultanée de trois conditions : la mise en relief de sa problématique, des conditions politiques propices et la disponibilité de solutions pour sa mise en place.

La problématique de la détérioration des infrastructures publiques est connue parce qu'elle a fait l'objet du contenu du programme politique du parti libéral. Le gouvernement est en début de mandat, une période intéressante pour la mise en place d'un nouveau programme. Finalement, des programmes tripartites existent dans le coffre à outils de la fonction publique, tel le financement du programme des habitations à loyer modique.

Nous émettons l'hypothèse *que pour contrecarrer l'effet négatif des compressions budgétaires substantielles dans le budget de l'État et la décision de ne pas abolir la TPS, le gouvernement libéral a utilisé le PTICQ comme un moyen de diversion.*

**Question 2 - Sur la formulation**

Les acteurs lors de la formulation d'une politique sont des participants informés, des experts de la problématique en cause et des solutions potentielles. C'est un moment où les discussions sont les plus complexes et où il faut négocier des ententes entre les diverses factions. Ainsi, alors que la période de formulation d'une politique peut exiger une longue gestation en raison des intérêts

divergents des différentes coalitions, des élus et des fonctionnaires, il ne s'est passé que quatre (4) mois entre l'élection du gouvernement fédéral et la signature des premières ententes.

Nous émettons l'hypothèse que *la formulation rapide de la politique du programme des infrastructures est reliée au fait qu'elle s'insère dans le secteur des politiques fiscales où il existe un ensemble d'idées dominantes et peu contestées.*

**Question 3 – Prise de décision**

Le choix d'une solution se décide dans un spectre d'alternatives dont les plus opposées sont l'adoption de la meilleure solution et la solution de compromis. D'une part, l'adoption de la meilleure solution, dite optimale provient d'experts et apparaît comme celle qui possède les attributs les plus pertinents. Elle se retrouve dans un environnement peu complexe. À l'opposée, il existe la solution de compromis, dite politique, qui permet de former un consensus entre divers intervenants aux convictions divergentes; elle a toute sa pertinence dans un environnement à contraintes multiples.

Une politique est décrite comme peu complexe lorsqu'elle ne concerne que des intervenants institutionnels, qu'il n'y a pas de coalition opposée organisée et que les résultats peuvent être aisément mesurés. Inversement, elle est sujette à une contrainte sévère quand elle est soumise à l'approbation de divers niveaux de gouvernements aux intérêts contradictoires.

C'est pourquoi, l'hypothèse émise, *c'est que la décision retenue est davantage fondée sur un choix politique et moins sur la recherche d'une solution optimale. Comme, les trois niveaux de gouvernement sont parties prenantes, les décideurs ont davantage recherché dans les instruments déjà en place un mode d'implication tripartite ayant déjà fait ses preuves plutôt que la solution la « meilleure ». L'utilisation d'une approche connue a également eu un effet important sur la réduction du délai entre les élections fédérales et la signature des ententes fédérales-provinciales.*

**Question 4 – Sur l'implantation**

La théorie du principal agent décrit la difficulté d'appariement entre les attentes des politiciens et les obligations légales des fonctionnaires. (Cook et Wood, 1989). En fonction de la personnalité des décideurs, l'implantation d'un programme peut tout autant être sous la responsabilité des politiciens que délégué aux fonctionnaires. Churchman, 1967 (dans Howlett et Ramesh : 192) privilégie de laisser une large discrétion aux fonctionnaires plus particulièrement lorsqu'une problématique est complexe et difficile.

***Nous émettons l'hypothèse que*** *la portion québécoise du programme d'infrastructures a pu fonctionner sous une direction très centralisée, moins en raison de la personnalité et l'implication du ministre en place, mais davantage parce que le programme des infrastructures est peu complexe et que les objectifs attendus et les résultats sont clairs. (Howlett et Ramesh : 192)*

**Question 5 – L'évaluation des politiques publiques**

Selon Howlett et Ramesh, l'évaluation des politiques publiques peut porter moins sur un jugement global de l'efficacité de la politique que sur les enseignements qu'elle fournit à ceux qui l'ont conçue et aux responsables de leur implantation. L'apprentissage maximal se situe dans un environnement où l'expertise administrative de l'État est forte et que ses institutions en sont en même temps les acteurs prédominants.

Une hypothèse est émise *voulant que le PITCQ crée une situation d'apprentissage idéale; tous les participants impliqués dans le programme, le Canada, les provinces et les villes peuvent être considérés comme des institutions étatiques bien organisées.*

*Ainsi, les intervenants sont conscients rapidement des lacunes de la programmation, par la rétroaction des acteurs municipaux et les rapports des évaluateurs et des vérificateurs. Par la suite, ils apportent avec célérité les correctifs pertinents.*

*Cette situation provoque un environnement facilitant une évaluation positive du PTICQ de la part des décideurs et la décision de le prolonger au-delà de la période initialement prévue.*

**Question 6**

Comme nous l'exprimions précédemment, un programme tripartite peut avoir un impact sur les relations entre les niveaux fédéraux provinciaux et municipaux et peut influencer la conception des politiques urbaines canadiennes. Il nous apparait donc important de nous interroger sur ces deux aspects.

*C'est pourquoi nous proposons que ce type de programme n'influe pas, à court terme, les relations fédérales, provinciales et municipales. Notre réflexion est fondée sur le fait que le PTICQ implique davantage des transferts budgétaires que la mise en place des stratégies nouvelles ayant un impact permanent sur les pratiques urbaines.*

*Inversement, en tenant compte du peu de frictions que le programme engendre de la part des provinces, il devient tentant pour le fédéral d'axer ses politiques urbaines vers des investissements en infrastructures municipales. Il n'est pas une source de conflit avec les provinces et il n'exige que peu d'efforts administratifs pour le gouvernement fédéral, sa réalisation étant la responsabilité des municipalités. De plus, il ne faut pas négliger que des travaux d'infrastructures, par leur visibilité, constituent un rayonnement important du fédéral auprès de la population*

.

# CHAPITRE 2 : MÉTHODE DE RECHERCHE

Maintenant que nous avons choisi notre cadre conceptuel et précisé notre question de recherche, nous sommes en mesure de choisir la méthode de recherche la plus pertinente pour réaliser notre thèse. Elle doit en même temps nous permettre de répondre à notre question de recherche et surtout elle doit être compatible et au cadre des analyses des politiques publiques et à celui des finances publiques.

L'utilisation de l'analyse de cas apparaît comme la méthode la plus intéressante pour répondre à ces critères. Ce faisant, nous avons choisi d'utiliser le PTICQ comme cas unique. C'est pourquoi, dans le présent chapitre, nous préciserons pourquoi l'analyse de cas est une méthode appropriée, ensuite nous soulignerons la pertinence de notre utilisation d'un cas unique plutôt qu'une comparaison de cas semblables, et dans un troisième temps nous expliquerons les raisons qui nous ont motivé à choisir le PTICQ comme cas. Finalement, nous complèterons le chapitre, en précisant les stratégies de recherche que nous avons utilisées.

## Utilisation de l'étude de cas

Il nous fallait trouver une méthode qui convienne à l'utilisation des deux approches analytiques que nous avons choisies dans notre protocole de recherche; les politiques publiques et les finances publiques. Ces deux approches ont en commun le rôle et les stratégies utilisés par les acteurs et l'analyse de la pertinence des outils utilisés pour mettre en place la politique ou corriger une problématique économique. C'est pourquoi nous avons choisi la méthode d'analyse de cas qui permet une analyse historique fine du comportement des acteurs et de la répercussion des outils utilisés pour résoudre la problématique en cause. De plus, le PTICQ se situant dans une courte période de temps, il était intéressant de scruter le fil des évènements tout au long de son déroulement.

Nos deux approches demandent également l'analyse de plusieurs variables ou étapes séquentielles. Il nous apparait encore là que le recours à l'analyse de cas se prête à un approfondissement ordonné de faits qui cheminent dans le temps et à l'analyse d'un phénomène qui n'est pas fonction uniquement de données statistiques, mais d'une multitude d'informations tant qualitatives que quantitatives. Sur ce dernier point, il nous fallait choisir avec minutie nos approches théoriques pour nous assurer qu'elles nous servent de guide tout au long de notre cheminement; la démonstration, que nous avons faite au chapitre précédent de la pertinence de notre cadre

conceptuel, fournit la preuve que nous avons des propositions théoriques solides pour nous guider dans la collecte des données les plus pertinentes à notre recherche. Finalement, Yin (2003 : 23) et Roy (2003 : 164) en précisant que l'utilisation de l'étude de cas est une approche souvent utilisée en évaluation de programmes gouvernementaux et en sciences politiques, viennent confirmer notre choix de l'étude comme méthode. Elle nous permet d'établir dans un premier temps un historique précis du fil des événements et dans un deuxième temps, une analyse systématique de l'utilisation d'un programme tripartite.

## L'utilisation d'un seul cas

Différentes raisons nous ont incités à utiliser un seul cas comme objet d'analyse; elles sont contextuelles et stratégiques.

Sur le plan contextuel, il faut rappeler que notre préoccupation porte simultanément sur la problématique du remplacement des infrastructures municipales et du déséquilibre fiscal invoqué par le monde municipal. Les villes allèguent que les outils fiscaux qui leur sont accordés par les gouvernements supérieurs sont insuffisants. C'est pourquoi nous recherchions un programme de transfert aux municipalités qui prenait comme départ la problématique du remplacement des infrastructures municipales et dans lequel les deux autres niveaux de gouvernements étaient concernés. Une deuxième contrainte découle du fait que l'éclosion de la problématique du déficit de remplacement des infrastructures municipales est apparue au début des années 1980, ce qui rendait caducs les programmes antérieurs. Le seul programme de transferts qui, au moment de la conception de notre thèse, répondait à ce critère était le programme TIC et sa partie québécoise le PTICQ. Par la suite, en 2008, un nouveau programme de financement d'infrastructures a été mis en place. Il était, lui aussi, conçu pour susciter une reprise économique et s'adressait principalement au monde municipal, encore en raison du déficit de remplacement de leurs infrastructures. Cependant, comme il était en phase de démarrage, il était prématuré de le considérer dans notre analyse. Cependant, en épilogue de notre thèse, nous le décrivons succinctement et soulignons qu'une analyse future de ce programme pourrait permettre la confirmation ou l'infirmation de certaines des avancées de notre thèse.

Le volet stratégique découle de la possibilité, sur le plan de l'analyse politique, d'analyser le programme du début à la fin. En effet, souvent les politiques publiques, telles les politiques de la santé et de l'éducation, sont par définition conçues sans une fin déterminée. À l'inverse, le PTICQ s'est déroulé dans un horizon clairement défini. Il était alors possible d'effectuer une étude

complète du programme du début à la fin, une opportunité que nous avons choisi d'utiliser. Ce faisant, notre choix permettait non seulement de proposer une réflexion complète d'une analyse séquentielle, mais aussi de rendre disponible aux futurs étudiants des politiques urbaines, un cas synthétique de cette même analyse.

## Le choix du programme québécois (PTICQ) comme cas

Même si nous avons un intérêt particulier à choisir le Québec comme cas, en raison de la facilité à collecter les données et à approfondir la problématique québécoise, nos motivations méthodologiques ne s'arrêtent pas à ces considérations.

Le premier point qui a guidé notre stratégie de nous concentrer sur le volet québécois, c'est que nous avons appréhendé dès le départ qu'il s'était démarqué favorablement. Dès le début, des discussions avec des chercheurs familiarisés avec le programme et les commentaires du vérificateur fédéral (Vérificateur général; 1995) ont orienté nos recherches dans cette voie. Par la suite, les données recensées confirmaient régulièrement notre intuition de départ : les remarques de Soberman et les discussions des membres des commissions en témoignent. C'est pourquoi nous nous sommes davantage intéressé à l'analyse des variables qui ont permis que le programme québécois se déroule efficacement. Une comparaison avec d'autres programmes provinciaux, quoique théoriquement intéressants, ne nous aurait pas fourni un éclairage beaucoup plus précis en considérant que les autres provinces ont généralement une propension à utiliser les propositions fédérales.

La deuxième raison qui nous a motivé à nous concentrer sur le PTICQ, c'est notre désir de fournir au monde municipal québécois, une critique stratégique du financement tripartite. Bien sûr, certaines de ces stratégies ne peuvent être directement reproduites, telle la personnalité des dirigeants en place, tandis que d'autres évoluent en fonction du contexte, tel l'accueil de la société civile à des investissements en infrastructure.

Finalement, sur le plan personnel, il s'est avéré que le programme TIC et le PTICQ, lorsque présent dans la littérature, Andrews (2004), Stoney et Graham (2009), sont le plus souvent cités sur une base anecdotique, et non critiqués en fonction de leur influence sur les politiques urbaines canadiennes et sur l'accentuation des revendications municipales à l'échelle nationale. En procédant à l'analyse détaillée du PTICQ et du programme TIC, nous espérions leur redonner leur juste place dans la littérature urbaine canadienne et québécoise.

## Les stratégies de recherche

Finalement, Yin (2003 : 34) et Roy (2003 : 177) rappellent que, dans l'utilisation de l'analyse de cas, les conclusions, sur le comment et le pourquoi des différents évènements, se doivent d'être appuyés par des sources différentes d'évidences qui permettent, par leur triangulation, une consolidation des réflexions du chercheur. Ce qui nous amène à discuter des méthodes de recherche que nous avons utilisées pour colliger les données nécessaires à nos analyses.

### La recherche documentaire

Comme l'indique la description des diverses méthodes que nous avons retenues, la recherche documentaire constitue la pierre angulaire du travail de recherche. Elle a été complétée par des entrevues auprès d'intervenants sélectionnés dans chacun des groupes d'acteurs impliqués.

#### *Les rapports techniques*

Notre analyse archivistique porte sur l'analyse des documents qui décrivent les objectifs du programme et par la suite les règles administratives pour en assurer un fonctionnement efficace et équitable. Il est essentiel, au-delà des sommes prévues au programme de bien saisir les attentes des dirigeants politiques et administratifs quant à l'impact des dits investissements sur la réduction du déficit du remplacement des infrastructures. La compréhension des modes de gestion privilégiés au Québec ou à l'extérieur du Canada donne également un indice du niveau de contrôle exercé par les gouvernements supérieurs et le type d'investissements privilégiés.

Nous avons utilisé de la documentation conçue par la Fédération canadienne des municipalités précisant tout autant les prémisses qui ont suscité le besoin d'investir substantiellement dans le maintien des infrastructures, que son désir d'impliquer les gouvernements supérieurs à son financement, que les stratégies utilisées pour mettre cette problématique de l'avant et obtenir l'aval des gouvernements supérieurs. Selon nos recherches, et ce, à notre étonnement, il n'existe aucune documentation fédérale ou provinciale validant les données municipales ou proposant un programme alternatif au programme tripartite.

#### Les ententes fédérales-provinciales

Nous avons dépouillé l'entente fédérale-provinciale initiale signée entre le gouvernement fédéral et la province de Québec, de même que les addendas qui ont été conclus dans les années subséquentes. Pierre d'assise des modalités administratives, ce document a constitué le document de référence des fonctionnaires responsables de la gestion du programme. L'entente et la synthèse des addendas sont présentées aux annexes 12 et 13.

**Les comptes rendus des comités et commissions fédérales et provinciales responsables du suivi du programme.**

Sur le plan politique, les discussions colligées lors des divers processus d'autorisation de la législation, portant sur le programme d'infrastructures, sont une source d'information à privilégier. C'est pourquoi nous avons consulté les procès-verbaux des présentations à la chambre des communes et à l'Assemblée nationale des décisions entérinant la mise en place du programme.

Nous avons également lu les verbatims et les rapports synthèses des rencontres du Comité fédéral permanent des comptes publics et de la Commission permanente de l'administration publique. Ils nous ont été très utiles pour connaitre le point de vue des politiciens sur le bien-fondé du programme et leur implication dans le suivi du déroulement du PTICQ. Du fait de la présence simultanée dans les commissions des vérificateurs et des fonctionnaires responsables du projet, ces comptes rendus nous ont permis de saisir leurs préoccupations différentes : contrôle serré dans le premier cas et primauté de l'action pour le deuxième type d'intervenant. La liste des rencontres pour chacune des commissions est détaillée aux annexes 18 et 19.

**L'analyse des journaux**

L'analyse des journaux constitue une méthode très utile dans l'analyse des politiques publiques. Herman et Chomsky (1988) et Parenti (1986) considèrent le rôle des médias dans le processus des politiques comme essentiel alors que pour d'autres, il ne serait que marginal (Kingdon, 1984). Cependant, il y a un consensus sur le lien qu'il permet de tracer entre le gouvernement et la société civile sur l'identification des problèmes sociétaux et la façon de les régler. Cependant, il ne faut pas négliger le fait que les groupes d'intérêts qui ont la possibilité de ficeler leur point de vue ont une probabilité plus grande que celui-ci soit relayé par les médias (Callaghan et Schnell, 1988, Lutz, Goldenberg et Smith, 1980). Howlett et Ramesh (2001 : 83) suggèrent d'être prudent avec l'influence des médias sur les concepteurs des politiques, car ceux-ci peuvent défendre leur propre intérêt sur les options les plus intéressantes d'une politique publique. C'est pourquoi il n'est pas rare que les décideurs ou les groupes d'intérêts fournissent des informations ciblées aux médias pour promouvoir leur point de vue (Lee, 2001).

Notre lecture des journaux couvre non seulement la période du programme, mais s'attarde également aux années précédentes pour tenter de saisir la présence ou non d'un intérêt soit

de la population en général, soit des intervenants concernés ou soit des médias, à propos de la problématique du renouvellement et de l'entretien des infrastructures municipales. Les journaux fournissent également des précisions sur la qualité du déroulement du programme par leurs critiques positives ou négatives.

Ainsi, à l'aide des moteurs de recherche Biblio branchée, pour les journaux francophones, et « Canadian Newsstand », pour leur contrepartie anglophone, nous avons répertorié les articles reliés au programme pour la période 1986 – 2000. Ces articles ont particulièrement été utiles pour connaitre les opinions sur le bien-fondé ou non du programme, les alternatives proposées pour résoudre la crise du chômage, les résultats de la stratégie de communication de la FCM et la réception citoyenne au programme.

**Les rapports d'évaluation**

Un nouveau programme est une construction théorique. Il est donc normal, vu sous l'angle de la décision politique que le contact avec la réalité dénote des impacts différents des attentes. L'analyse des rapports d'évaluation permet de déterminer, entre autres, si le programme a permis d'atteindre les résultats escomptés, de prendre acte des propositions des évaluateurs pour améliorer les déficiences et de mesurer si les modifications apportées au programme par les gestionnaires sont en conformité avec les recommandations des évaluateurs.

Selon Howlett et Ramesh (1999 : 216, citant de la Mothe, 1996 et Banting 1995, et Marceau et Turgeon, 1994), l'évaluation des politiques au Canada se fait de façon ad hoc plutôt que systématique. Le PTICQ correspond moins à cette description. Il a fait l'objet de trois évaluations différentes que nous avons analysées. Une première sur le programme canadien a été réalisée par Soberman (1996). Reconnu pour sa qualité, ce rapport constitue une synthèse par Soberman de deux études économétriques, d'une étude de cas et d'une table de discussion. Il fait également état des points forts du programme et de ceux qui seraient à bonifier et suggère une stratégie sur la poursuite ou non du programme. Les deux autres études ont été commanditées par le Ministère des Affaires municipales et des Régions. La première réalisée par l'INRS (1997) consiste en une étude de cas de 10 villes québécoise et porte sur les processus de décision qui ont conduit au choix des projets d'infrastructures soumis par les administrations municipales dans le cadre du PTICQ, selon deux dimensions de la décision : l'examen de l'insertion du PTICQ dans les politiques, les

programmes et les pratiques municipales en matière d'immobilisations et la perception des dirigeants municipaux quant aux impacts du programme sur le processus décisionnel. La deuxième évaluation confiée à l'ÉNAP (1999) porte sur l'investissement additionnel et la création d'emploi au Québec. De plus, le mandat couvre l'évaluation de la structure de gestion conjointe propre au programme et la perception des élus municipaux.

**Les rapports de vérification**

Sur le plan administratif, les vérificateurs tant fédéral que provincial ont procédé à une vérification opérationnelle du PTICQ et à des suivis ponctuels de leurs recommandations. La consultation de leurs travaux a fourni un éclairage sur les carences administratives, au niveau du contrôle et de l'efficacité du programme. La liste des vérifications est présentée aux annexes 20 et 21.

**Les entrevues semi-dirigées**

Des entrevues ont été réalisées auprès d'interlocuteurs de chacun des paliers des gouvernements concernés : fédéral, provincial et municipal. Elles ont été effectuées tout autant auprès des hommes politiques qui ont tout autant participé à la création qu'à l'implantation du programme qu'auprès des fonctionnaires qui en ont assuré la gestion quotidienne. Nous avons ainsi rencontré, M. Daniel Johnson l'ancien premier ministre du Québec au moment de la mise en place du programme et M. John Manley, ministre fédéral et responsable de l'Ontario pour le programme d'infrastructures. De même, nous avons rencontré deux députés, l'un provincial, Michel Côté, et l'autre fédéral, Denis Paradis, membres des commissions administratives et comités responsables du suivi du programme. Sur le plan municipal, nous avons interviewé, le maire de la ville de Laval et membre de la coalition pour le renouvellement des infrastructures québécoises M. Gilles Vaillancourt, le directeur général de la ville de Châteauguay ainsi que trois (3) directeurs des travaux publics en place durant la période du programme. Le directeur du programme des infrastructures au MAM et concepteur du programme et l'un de ses adjoints ont également accepté de nous rencontrer. Finalement, un conseiller municipal de la ville de Granby siégeant au comité de stratégie du programme de financement des infrastructures de la FCM entre 1989 et 1994 nous a fourni l'information pertinente sur la stratégie de la FCM et une représentante du CERIU au moment du programme nous a permis de mieux comprendre la dynamique du programme d'innovation mise en place par le gouvernement québécois.

Les questionnaires, présentés à l'annexe 26, ont été conçus de façon à couvrir chacun des volets précisés dans la grille décrivant le cadre théorique. Ils avaient, bien entendu, reçu l'aval du comité d'éthique de l'INRS. La liste des personnes rencontrées de même que leur rôle au moment du programme sont présentés à l'annexe 17.

## Conception des indicateurs

Yin (2003 : 22) et Roy (2003 : 175) insistent sur l'importance de bien choisir les unités de mesure à répertorier lors de la collecte des données. Il est important que ces unités de mesure soient bien ciblées et conçues en fonction des hypothèses que l'on désire valider. Pour éviter qu'il y ait un biais subjectif dans la collecte des données, il est important que ces indicateurs soient précisés avant le début du travail de recherche. Cependant, ce choix n'est pas définitif; certaines unités de mesure pourront s'ajouter par la suite, en fonction des découvertes qui se produiront lors du travail de terrain.

Des indicateurs ont été retenus pour chacune des étapes du processus d'analyse des politiques publiques (annexe 27) et celles des réflexions théoriques des écoles de finances publiques (annexe 28). Ils sont conçus en fonction des questions de recherche.

À titre d'exemple, l'annexe A de l'annexe 27 rappelle les étapes usuelles de la mise en place d'une politique publique. L'on y retrouve, à l'annexe A1, les cinq dimensions retenues pour expliquer l'étape « agenda politique» : initiateurs et opposants, activités institutionnelles, émergence de la problématique, solution des experts et contexte politique.

À l'annexe B de l'annexe 27, c'est la même approche qui est utilisée; cependant, ce sont les référents du modèle de Plante pour lesquels des indicateurs ont été conçus.

## Confection d'un classement facilitant le suivi de la thèse

Une classification claire des informations inventoriées et des documents répertoriés apparait comme un outil essentiel dans la construction de la thèse.

De plus, nous avons inscrit les sources de ces informations et le cadre dans lequel elles ont été colligées. Il s'agit, comme l'indique Yin (2003 : 101), de ne pas limiter l'analyse du cas du PTICQ à la production d'un document, sous forme d'un article, d'une thèse ou d'un livre, mais de colliger régulièrement les activités de recherche, les informations recueillies et les sources de l'information. Notre système de classement contient conséquemment tous les documents et données pertinents, et le compte rendu des entrevues. Qui plus est, en raison de la conservation, dans une forme logiquement

indexée, de nos données et de l'ensemble des pièces sur lesquelles est basé l'argumentaire de la recherche, notre thèse est facilement reproductible.

## Assurance qualité

Le protocole de la recherche étant établi, il est essentiel de s'assurer de sa pertinence à l'aide des quatre critères usuellement utilisés à cette fin : la validité construite, la validité interne, la validité externe et la reproductibilité.

### Validité construite

Selon Yin (2003 : 35), l'analyse d'un cas consiste davantage à recueillir de l'information, le plus souvent non répertoriée déjà dans des bases de données. Il y a donc une crainte que le rédacteur du cas ne constitue pas un ensemble d'indicateurs solides et qu'ainsi la collecte des données soit faite de façon subjective. C'est pourquoi une attention particulière a été apportée à déterminer, à priori, les indicateurs les plus pertinents pour évaluer chacune des dimensions de chacune des étapes de l'évaluation du PTICQ (annexe 26 et 27) selon la grille d'analyse d'une politique publique. Comme notre approche est conçue à l'aide de modèles de recherche déjà éprouvés, le premier niveau, celui des étapes, fournit une base solide pour les niveaux inférieurs.

Ensuite, pour assurer que les explications, qui façonnent la construction du cas du PTICQ, soient les plus objectives possibles, différentes méthodes de cueillettes de l'information sont utilisées. Elles permettent une triangulation des données qui, tout en empêchant un choix subjectif de l'information, offre l'avantage de combler les lacunes ou les biais de chacune des méthodes ou sources d'informations utilisées. Hamel (1997 : 104), cité dans Roy (2003 : 177), explique que la triangulation des données place l'objet d'étude « sous le feu d'éclairages différents dans l'espoir de lui donner tout son relief ».

### Respect de la validité interne

Selon Roy (2003 : 167), les principales critiques concernant l'utilisation de l'étude de cas comme stratégie de recherche portent sur la validité externe et interne.

La validité interne consiste à s'assurer que les relations causales représentent toute la réalité du cas, qu'elles ne soient pas biaisées par la mise de l'avant de propos qui défendent la thèse du chercheur ou par l'oubli de certains témoignages qui apportent un éclairage différent. Dans une étude de cas, il est important de souligner qu'inversement aux études par sondages où l'on reproduit des généralisations statistiques, ce sont des généralisations analytiques que l'on tente de reproduire. C'est pourquoi il est

important de confronter les hypothèses résultantes des analyses de chacun des événements du PTICQ à des opinions opposées, focalisées vers les hypothèses émanant des théories des politiques publiques et des finances publiques, afin de diminuer les risques d'interprétations erronées.

Ainsi aux chapitres, 2 et 3, nous confrontons constamment nos avancées avec une ou plusieurs écoles de réflexion des politiques ou des finances publiques pour démontrer la pertinence de nos réflexions.

**Validité externe**

Dans sa description de l'étude de cas unique, Yin (2003 : 42) indique les avantages de l'utilisation d'un cas révélateur, c'est-à-dire un phénomène que les chercheurs n'avaient pas la possibilité d'étudier auparavant. Ainsi, dans l'analyse d'un cas unique tel le PTICQ, la source d'intérêt se déplace de la comparaison des conclusions de la recherche à d'autres cas vers l'applicabilité de théories émanant du cadre conceptuel des politiques publiques et des théories des finances publiques. L'étude du PTICQ permet, ainsi, de valider comment les réflexions des chercheurs en politique publique et en finances publiques se comportent dans la réalité.

**Reproductibilité**

Il est essentiel que par l'utilisation du protocole et des données de l'étude, il soit possible pour une tierce personne de reproduire les mêmes résultats que ceux du chercheur (Yin, 2003 : 37). Le système de classification mis en place pour la conservation des données et des documents permet d'atteindre cet objectif. Il permet de bien décrire le protocole de recherche privilégié, de répertorier de façon précise les bases de données qui découlent des informations colligées lors de la recherche et les sources d'où proviennent lesdites données.

# CHAPITRE 3 : LE PTICQ VU SOUS L'ANGLE DES POLITIQUES PUBLIQUES

## L'approche retenue

Le présent chapitre se penche sur l'analyse du PTICQ selon l'approche préconisée par Howlet et Ramesh, laquelle découle des modèles proposés par Charles O. Jones (1984) et James Anderson (1984). Comme indiqué dans le cadre théorique, elle propose une évaluation par phase : nous débuterons par l'inscription à l'agenda, suivrons la formulation et la décision d'aller de l'avant avec le programme et nous terminerons avec un regard sur les méthodes d'implantation et l'évaluation du programme en mettant l'accent sur l'application ou non des recommandations des évaluateurs. En ce sens, les remarques des évaluateurs sont moins une critique du bien-fondé du programme que des enseignements sur les choix opérationnels, dont certains sont bénéfiques alors que d'autres ont intérêt à être modifiés ou radicalement abandonnés et remplacés par d'autres façons de faire.

En guise de conclusion du chapitre, nous soulignons les résultats qui, sur le plan politique, peuvent inciter les différents niveaux de gouvernements à considérer le financement des infrastructures comme un élément des politiques urbaines fédérales et accepter de le promouvoir même si la responsabilité du niveau municipal est de juridiction provinciale.

Avant d'aller plus à fond dans l'explication de chacune des phases du modèle, il est important de préciser qu'une politique publique évolue selon les différents acteurs impliqués, qu'elle doit tenir compte des institutions étatiques et qu'elle se conçoit en fonction des instruments politiques disponibles et des avantages ou difficultés reliées à leur utilisation.

## Acteurs, institutions et instruments dans le contexte de l'étude du PTICQ

## Acteurs

Dans la mise en place de politiques publiques, il est fréquent de retrouver des coalitions d'acteurs opposés sur la pertinence d'implanter ou non une nouvelle politique (Saint-Pierre, 2003). Cependant, dans le PTICQ, à l'exception de la phase d'incubation du projet, où le gouvernement conservateur préconisait le non-financement par le fédéral des infrastructures municipales, on ne retrouve de factions qui s'affrontent à chacune des étapes. C'est pourquoi nous avons écarté le recours à l'approche « Advocacy Coalition » de Sabatier (1993), qui se penche plus particulièrement sur cette problématique.

Nous sommes plutôt dans un contexte d'acteurs qui s'intègrent et se retirent du programme à tour de rôle : ils sont présents soit pour créer le programme et en susciter la mise en place, soit pour définir un mode de coopération entre les divers intervenants et ciseler l'entente par écrit, soit en décider la mise en place ou soit pour l'implanter ou en procéder à l'évaluation. Ils sont tout autant des politiciens, des fonctionnaires de chacun des paliers gouvernementaux, des membres des organismes représentants des institutions (FCM) et des journalistes analysant la scène politique. Ainsi, à titre d'exemple, la FCM qui est à l'origine du processus est omniprésente dans la période où le programme est offert aux gouvernements comme un outil pertinent pour assurer un maintien du parc des infrastructures municipales. Elle s'efface du paysage du PITCQ dès que le gouvernement fédéral libéral l'utilise comme un élément de son programme électoral pour l'élection de septembre 1993. Comme les acteurs s'insèreront tout naturellement dans l'étude au moment de leurs interventions, nous les définirons au moment de leur apparition sur le plateau de notre étude de cas.

Selon Evans (1992), la fragmentation des priorités entre et parmi les principaux groupes sociaux affaiblit la capacité de l'État de mobiliser la société vers la résolution de problèmes sociaux : un État fort ne pourra résister à des groupes de pression trop puissants alors qu'un État faible sera débordé par des pressions sociétales. À l'inverse, toujours selon Evans (1992),[45] la meilleure situation, pour faciliter la mise en place, la conception et l'implantation des politiques publiques, consiste en un état « central » fort, une société avec une faible fragmentation des groupes sociaux et un partenariat étroit entre l'État et la société. Selon Howlett et Ramesh (2001 : 72), au Canada les réseaux d'affaires ont eu peu de raisons de s'organiser parce que les gouvernements ont la propension à encourager l'entreprise privée.

Rappelons qu'un état central fort facilite l'implantation des politiques publiques. Par voie de conséquence, la diversité des priorités parmi les groupes sociaux affaiblit la capacité de l'État d'atteindre ses objectifs de résoudre les problématiques sociales. En effet, les groupes d'intérêts sont ceux qui sont le plus souvent les mieux informés sur la problématique. Comme la conception des politiques est fondée sur un processus de connaissance ou de détention d'informations essentielles, il n'est pas rare que les politiciens ou les fonctionnaires soient dépendants des groupes d'intérêts. La capacité d'influence peut dépendre de l'ampleur de l'effectif d'un regroupement, de la mise en place d'une association de groupes poursuivant le même intérêt à un moment donné; ces derniers qui sont plus influents que ceux qui opèrent seuls. L'importance des disponibilités financières peut également jouer un rôle prépondérant en permettent l'engagement de personnels permanents et de spécialistes. Ainsi, l'information détenue par un groupe et l'importance de ses ressources (Nowes, 1995, Nownes et Neeley 1996) lui assurent de devenir un joueur

[45] Dans Howlett et Ramesh (2003 : 70)

incontournable d'un sous-système public. Cela ne signifie pas que son point de vue est systématiquement adopté, mais lui assure de la prise en compte constante de son point de vue.

**Institutions**

Sur le plan des institutions, le gouvernement canadien est une fédération dans laquelle s'inscrivent dix (10) provinces. Selon Braun, Bullinger et Wälti (2003:115), le Canada par rapport, par exemple à l'Allemagne qui a une structure coopérative, est doté d'un système de pouvoir partagé.

> Canada displaying a power-separation system '… In the power-separation system of Canada, the federal government has encompassing competencies to use fiscal policy instruments unilaterally and without restraint, but faces a lack of concerted action with the provinces which reduces its scope of action in fiscal policy making[46].

Ainsi, le fédéral a le pouvoir d'utiliser des instruments de politique fiscale unilatéralement. Mais ce faisant, il risque de se retrouver devant un manque de concertation avec les provinces, ce qui réduit son action dans la conception de ses politiques fiscales. Les réflexions de Braun, Bullinger et Wälti les amènent à indiquer (2003 : 140) que le gouvernement fédéral a souvent tendance à ne pas négocier la mise en place d'une politique fiscale parce que les négociations conduisent à des politiques de compromis. Le fédéral préfère souvent imposer sa vision au risque que certaines des provinces soient réticentes à aller de l'avant.

Comme expliqué dans le cadre théorique, le pouvoir d'agir dans un régime parlementaire à l'exception de l'élection d'un gouvernement minoritaire est centralisé entre les mains du conseil des ministres, ce qui permet au gouvernement de prendre des actions décisives s'il le désire. Il est important de préciser que tout autant au niveau du fédéral que de celui de la province de Québec, les gouvernements en place durant la tenue du programme étaient majoritaires. Au fédéral, le parti libéral a succédé au parti conservateur à compter de septembre 1993[47] alors qu'au provincial le parti québécois s'est fait élire en septembre 1994 remplaçant le parti libéral[48]. Ainsi, les partis au pouvoir possédaient la maîtrise en même temps de l'information et des ressources fiscales et avaient la fonction publique à leur disposition pour l'aviser et mettre de l'avant leurs propositions.

Au chapitre IV, nous discuterons plus particulièrement de la pertinence du choix de l'instrument fiscal retenu pour le programme. Cependant, il apparait important de rappeler que dans l'utilisation des politiques fiscales, les gouvernements ont tendance à réutiliser des modèles qui se sont déjà révélés

[46] Braun, Bullinger et Wälti (2003 : 115).

[47] Le parti conservateur (gouvernement Mulroney) a été en place de septembre1984 jusqu'à sa défaite de 1993.

[48] Le parti libéral (gouvernement Bourassa) a été au pouvoir de décembre 1985 à septembre 1994.

efficaces. Certaines conclusions de l'étude de Braun, Bullinger et Wälti (2003)[49] permettent de donner un aperçu, dans l'implantation des politiques fiscales au Canada, du pouvoir et des contraintes auxquels fait face le gouvernement fédéral et des stratégies qu'il utilise pour pallier ces contraintes. Ils indiquent que le gouvernement fédéral a beaucoup de libertés pour utiliser des instruments financiers en raison de son pouvoir général de dépenser et qu'il y a peu de conflits avec les provinces parce que la constitution fédérale lui donne des pouvoirs particuliers. Ce pouvoir est renforcé par la capacité du gouvernement fédéral d'agir unilatéralement. Sur le plan des contraintes, c'est plus particulièrement lorsque l'aide des provinces est nécessaire, telle dans les programmes de stabilisation économique, que le risque est le plus grand. Finalement, ils soulignent que l'autorité d'agir unilatéralement est renforcée par le fait que les provinces n'adoptent pas une stratégie commune.

## L'analyse du programme par phase

Le modèle proposé se découpe en cinq (5) étapes, l'identification d'un problème et son inscription à l'agenda politique, la formulation de solutions potentielles, la prise de décision, l'implantation du programme et l'évaluation de la politique.

Même si nous nous attardons au programme québécois, le PTICQ, il est essentiel de ne pas négliger le volet national, le programme TIC (Travaux d'infrastructures Canada). Ainsi, il nous est possible d'intégrer, à notre réflexion, la mise à l'agenda politique qui touche plus particulièrement le gouvernement fédéral. Par la suite, après avoir expliqué comment l'adhésion du gouvernement du Québec s'est faite, nous mettrons, pour les autres phases du programme, l'accent sur le volet québécois.

## Identification d'un problème et sa mise à l'agenda politique

Deux éléments importants se doivent d'être considérés dans l'analyse de l'agenda politique; l'initiation de la politique et la création d'une fenêtre d'opportunité. Dans la compréhension du concept de mise à l'agenda, il est important en premier lieu de faire une distinction entre l'agenda public et l'agenda institutionnel. Ainsi selon Cobb et Elder (1972), l'agenda public est un agenda dit

[49] Bullinger et Wälti (2003 : 134) précisent que :

(a) « The federal government in Canada has much leeway to use fiscal policy instruments because of its general spending powers and, above all, because in many cases the use of such instruments does not generate conflicts given the uncoupled federal fiscal constitution. »

(b) « Even if there are negative repercussions on the provinces and welfare losses, the federal government has the power to assert its unilateral strategy. »

(c) « There are considerable constraints if the collaboration of the provinces is needed. This can be the case either if the federal government needs the cooperation of provinces in other policy matters or if it envisages implementing macroeconomic stabilisation policies. In this case, it has to search for a consensus by distributive bargaining or must avoid the consequences of negative coordination. In both cases the use of the fiscal policy instruments is sub-optimal. »

(d) « The federal government's ability to act unilaterally is increased by the fact that the provinces rarely act together. If provinces do manage to agree on an issue, the federal government has to negotiate with them. »

exploratoire pour lequel le gouvernement n'a pas décidé s'il allait de l'avant ou non avec les problématiques qui y sont inscrites alors que l'agenda institutionnel suppose que le gouvernement passe à l'action avec lesdites politiques.

**Identification du problème et efforts pour lui donner une crédibilité comme problème d'intérêt public**

Il nous faut dans un premier temps définir quelles sont les diverses approches d'initiation d'une politique par laquelle cette dernière peut éclore et se retrouver à l'agenda. Ensuite, nous établirons quels sont les initiateurs de la politique et les stratégies utilisées pour créer une adhésion de la population à l'importance de la problématique soulevée. Nous ferons ensuite un portrait du résultat sur les publics cibles et nous terminerons par le passage du flambeau de l'initiateur externe à l'entrepreneur politique.

***Approches de mise à l'agenda***

Pour bien comprendre le passage d'une politique de l'agenda public à l'agenda politique, il est important de bien cerner quels sont les initiateurs de la politique et d'établir le niveau de soutien que la population accorde à leur projet. On peut penser qu'un projet qui émane du parti politique au pouvoir et qui reçoit l'aval de la population aura un passage plus facile d'un agenda à l'autre qu'une politique qui émane d'un groupe de pression et qui ne fait pas l'unanimité.

***L'initiateur et ses motivations***

Dans le cas du programme TIC, contrairement à ce qu'un aperçu de la campagne électorale fédérale de 1993 laisse supposer, ce n'est pas le parti libéral qui a été l'initiateur du TIC, mais la Fédération canadienne des municipalités (FCM). Ce que le parti libéral a fait, c'est d'utiliser l'idée conçue par la FCM d'un programme tripartite, pour mettre de l'avant une stratégie de création d'emploi qui, tout en ayant l'aval de la population, engendrait des investissements « raisonnables » du gouvernement fédéral. Nous reviendrons plus tard sur les coûts réels du programme pour chacun des niveaux politiques.

Mais reprenons depuis le début. En janvier 1985, la FCM publiait le document État du financement de l'infrastructure au Canada (FCM : 1985). Ce rapport avait été conçu à l'aide d'un sondage effectué auprès des villes canadiennes dans le but « de déterminer l'état de l'infrastructure, la situation du financement et les problèmes autres que financiers ».[50] Ce document avait été préparé par un groupe d'étude de la FCM à la suite d'un exposé que la FCM avait fait en février 1983 au gouvernement

50 FCM (1985 : 4)

fédéral avant le dépôt du budget[51]. La FCM exprimait que « du fait que le gouvernement fédéral ne finance plus les projets d'immobilisations municipaux et que la position fiscale des municipalités se détériore, les investissements ne tiennent pas tête aux besoins ».[52] Le rapport soulignait, en sus de son avertissement sur la détérioration des infrastructures, une autre préoccupation, selon laquelle « il n'y pas suffisamment de données pour pouvoir dresser un bilan précis ». La FCM annonçait par la même occasion qu'« il est évident qu'il faudrait procéder à une analyse plus rigoureuse. Nous entreprendrons donc un sondage détaillé de toutes les municipalités canadiennes comptant 10 000 habitants ou plus. Ce sondage montrera l'ampleur de la baisse des immobilisations municipales ».[53] De plus, dans un document soulignant le cinquantième anniversaire de sa fondation[54], la FCM précise, dans un texte portant sur l'infrastructure urbaine, qu'« en janvier 1983, une rencontre entre la FCM et l'Association canadienne des administrateurs municipaux marque le départ d'un effort de revitalisation de l'infrastructure municipale essentielle sachant qu'un tel programme exigerait des fonds fédéraux, provinciaux et municipaux ».

Des études longitudinales préparées depuis confirment cette appréhension de la FCM. Haggart (2004 : 7) indique que le stock de capital de l'infrastructure publique par rapport à l'ensemble du stock de capital corporel produit[55] est un des indicateurs du niveau des investissements dans l'infrastructure publique. Citant Harchaoui, Tarkani et Warren (2003 : 8), il précise que cette proportion a chuté considérablement depuis 30 ans : elle s'établit à 5,5 % en 2001, après avoir culminé à 8,1 % dans les années 1960.

Sur le plan des infrastructures locales, Harchaoui, Tarkani et Warren (2003 : 9) précisent que le désinvestissement dans les infrastructures locales a débuté au début des années 1980 :

> « La part de l'infrastructure publique globale que représentent les autres actifs importants, entrant dans la composition du capital des infrastructures locales, comme les autoroutes et les routes, les ponts et les installations récréatives de plein air, a commencé à diminué au début des années 1980. Parmi ces actifs, seules les autoroutes et les routes ont connu un redressement au cours de la deuxième moitié

51 FCM (1985 : 8)

52 L'annexe 3, qui présente les principaux programmes d'infrastructures municipaux financés par le fédéral, démontre que les financements fédéraux avaient cessés depuis le milieu de la décennie précédente.

53 FCM (1985 : 8)

54 FCM (1987 : 39)

55 Défini comme les bâtiments résidentiels et non résidentiels, les machines et l'outillage, les biens durables de consommation et les stocks.

des années 1990, mais leur rapport au stock national de capital corporel produit demeure néanmoins inférieur aux sommets observés au début des années 1980. »

Sur le plan des investissements en infrastructures par les gouvernements municipaux, les tendances sont les mêmes, toujours selon l'étude de Harchaoui, Tarkani et Warren (2004) : leur tableau 2a, présenté à l'annexe 22, en démontre l'évolution durant la période 1961-2000[56]. Le tableau révèle qu'à l'exception des installations d'épuration des eaux usées[57], les investissements dans les autres types d'équipements ont diminué à compter du début des années 1980, ont ensuite remonté brièvement jusqu'en 1996 et ont chuté de nouveau dans la période subséquente.

L'intérêt de la FCM pour susciter le désir d'un réinvestissement substantiel dans les infrastructures provient tout autant des préoccupations émanant de la réalité canadienne que de la situation américaine amplement documentée à ce moment. Les deux réalités sont présentes dans le rapport de la FCM[58]. Sur le plan de la situation canadienne, le rapport fait état des diverses problématiques qui ont conduit à la baisse des investissements en infrastructures : compression des budgets, désuétude des actifs, inflation des années 1970 qui ne s'est pas reflétée dans les impôts, la frilosité des municipalités à emprunter quand les taux d'intérêt sont élevés et la réduction des financements fédéral et provincial[59]. Sur la situation américaine, en sus de la comparaison directe avec une étude conjointe de la National League of Cities et l'US Conference of Mayors (1983), le rapport de la FCM mentionne « qu'Aux États-Unis, où l'état de l'infrastructure passe maintenant avant la criminalité dans les préoccupations des responsables locaux, le sujet a fait l'objet de recherches abondantes »[60] . La FCM, il est permis de croire, a tiré profit de l'évolution du discours des municipalités américaines quant à l'évolution des infrastructures pour alimenter ses travaux sur l'analyse de la problématique du déficit de remplacement des infrastructures pour les municipalités canadiennes et par la suite en faire un cheval de bataille.

[56] Présenté en % selon la part du stock de capital des infrastructures des administrations publiques locales par classe d'actifs dans le stock national de capital corporel produit au Canada.

[57] Le gouvernement provincial québécois a entre autres durant cette période effectué des investissements importants dans les équipements de traitement des eaux usées. Ces sommes sont comptabilisées dans les équipements locaux

[58] FCM (1985)

[59] FCM (1985 : 4)

[60] Le rapport ne fait mention que du rapport de la NLC et de l'USCM (FCM, 1983; 43). Cependant, une table des matières extirpée d'un rapport de l'« Advisory Board of Intergovernmental Relations » (1984) donne un échantillon des écrits sur le sujet.

***Les stratégies d'influence***

La FCM a su user de différentes stratégies pour faire reconnaître la problématique de l'insuffisance de fonds consacrés au renouvellement des infrastructures. Il s'est agi d'une véritable stratégie d'influence comme le souligne le texte sur l'infrastructure urbaine dans le document de la FCM où il est dit que « comme suite à cette étude[61] la FCM lance sa *campagne*[62] dans le but d'obtenir que le coût d'exécution des travaux nécessaires soit partagé également entre les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux ». Cet effort de la FCM s'articule selon trois axes différents : un effort de communication constant, une coalition avec des partenaires partageant les mêmes ambitions et une détermination à toute épreuve.

D'abord, il y a eu auprès des membres une réelle campagne de sensibilisation pour s'assurer que ceux-ci deviennent des ambassadeurs de la problématique de l'importance du renouvellement des infrastructures auprès de leurs commettants. Dans chacun des congrès annuels de la FCM, une large place était accordée au remplacement des infrastructures et ce sujet était largement commenté par les membres du comité créé à cet effet. Au congrès de 1985, le président de la FCM Michael Harcourt, maire de Vancouver, affirme que la question des infrastructures devrait être présentée comme une opportunité : « Nous ne venons pas demander de l'aide pour résoudre les problèmes du passé, mais présentons un plan d'action permettant de construire un Canada meilleur »[63]. En 1986, le président Gilbert au congrès annuel de la FCM se plaint des nouvelles taxes sur les acquisitions municipales de matériaux de construction, mises en place par le gouvernement fédéral, qui ralentissent le départ de nouveaux projets d'infrastructure[64].

Les conférences de presse pancanadiennes ont également été utilisées comme une façon de sensibiliser la population à l'aide des journaux nationaux[65]. Plus particulièrement le 8 novembre 1988, une conférence simultanée a eu lieu dans les cinq grandes régions canadiennes pour susciter Ottawa à venir en aide aux villes dans le financement de leurs infrastructures.[66] Dans la foulée de cette annonce, le maire de Montréal, Jean Doré au moment de joindre les rangs de la FCM a fait

[61] Étude sur l'enquête nationale (FCM : 1985)

[62] Les guillemets sont de l'auteur.

[63] FCM (1987 : 39); «Mayors seek Ottawa's help to repair decaying services», *The Gazette*, 6 juin 1988, page B8; «Cities makes election-eve pitch for help», *The Gazette*, 1er Octobre, 1988, page B8.

[64] FCM (1987 : 40); «Mayors seek Ottawa help to repair decaying services»,*The Gazette*, 6 juin, 1988, page B8.

[65] « Les infrastructures des municipalités sont dans un état lamentable », *La Presse*, le 23 décembre 1991, p. C8; « Retaper les villes pour relancer l'économie, suggère la FCM », *Le Soleil*, 10 février 1992, p. A8; «Cities make election-eve pitch for help»,*The Gazette*, 1 octobre 1988, p. B8; «Municipalities in decay as senior governments cut funds for cities»,*The Gazette*, 23 décembre 1991, p. A8.

[66] Bonhomme, Jean-Pierre, « Les villes canadiennes pressent Ottawa de venir à leur secours : pour aider au financement des travaux publics municipaux », *La Presse*, 9 novembre 1988, p.B7; Henderson, Rachelle, «Ottawa must commit cash to city repairs : Fainstat », *The Gazette*, 9 novembre9, 1988, p. A3.

un vibrant exposé pour le programme en plaidant que le fédéral peut récupérer une grande partie de ses investissements par la récupération des impôts et une diminution des paiements d'assurance chômage[67]. À Montréal, la conférence de presse sur les infrastructures était présidée par un conseiller municipal de la ville de Granby, M. Edmond Leduc, et elle avait comme principaux panélistes le président de la FCM, Georges Cuff, et Michael Fainstat, le président du comité exécutif de la ville de Montréal[68]. Sur ce dernier point, il est intéressant de souligner que la ville de Montréal s'est avérée un chef de file dans la poursuite de l'obtention de fonds fédéraux : ses déclarations publiques datent d'aussi loin que 1986 et se sont prolongées jusqu'en 1993.[69]

Les dirigeants de la FCM attachent beaucoup d'importance à la stratégie de communication. Les grands hebdomadaires relaient les informations de la FCM qui émanent tant des conférences de presse qui suivent les assemblées annuelles de la fédération que de ses opérations ponctuelles. Cependant, il est moins clair qu'elles ont un effet marquant sur certains publics visés. Ainsi, plusieurs des représentants municipaux que nous avons rencontrés en entrevue, des intervenants intéressés, ont été incapables de préciser que le programme TIC et le PTICQ avait été pensé et promu par la FCM. On peut se demander si, à ce moment, la problématique du remplacement des infrastructures était une priorité pour le milieu municipal non politique. Un acteur municipal[70] nous a d'ailleurs signalé qu'au début des années 1990, les municipalités québécoises se débattaient avec de nombreux problèmes ponctuels qui mettaient en veilleuse le PTICQ. Il mentionne en particulier la réforme municipale du ministre Ryan qui imposait de nouvelles responsabilités aux villes, telle la mise en place d'un service policier, tout en diminuant le versement de subventions.

***Les coalitions qui s'opposent***

Comme le décrivent Sabatier et Jenkins Smith (1993), dans le désir de mise en place d'une politique se forment au moins deux coalitions : l'une qui désire l'implantation de la politique, l'autre qui s'y oppose. Ainsi, avant de préciser ces coalitions, il faut d'abord définir le sous-système dans lequel les débats sur le financement des infrastructures se font. Le programme TIC

[67] « Doré support municipal drive for federal aid », *The Gazette*, 1er décembre 1986, p. A3.

[68] « La grande corvée », *Forum*, La voix des municipalités canadiennes, novembre-décembre 1988, p.10.; Henderson, Rachelle, «Ottawa must commit cash to city repairs : Fainstat », *The Gazette*, 9 novembre9, 1988, p. A3.

[69] « Doré support municipal drive for federal aid », The Gazette, 1er décembre 1986, p. A3; « La chaussée : la ville de Montréal pare au plus pressé », La Presse, 7 juin 1988, p. A5; Bonhomme, Jean-Pierre, « Les villes canadiennes pressent Ottawa de venir en aide au financement des travaux municipaux », La Presse 9 novembre 1988, p.B7;
Gauthier, Gilles « Le maire Doré fustige Corbeil », *La Presse*, 8 juin 1992, p. A1; Thompson, Elisabeth, «Municipalities demand Ottawa pays for roads; Lack of cash threatens city-funded social-programs, association warns,…», *The Gazette*, 8 juin, 1992, p. 3; Duguay, Robert, « Montréal s'effrite », *La Presse*, 13 janvier 1993, p. A5; Fessou, Didier, « Doré endosse le programme libéral », *Le Soleil*, 28 septembre 1993, p. A4.

[70] Rencontre avec Michel Byette

se retrouve dans le sous-système du secteur du financement des infrastructures où agences fédérales et provinciales et organismes œuvrant dans les secteurs du transport routier, aéroportuaire et portuaire et des services d'utilité publique se répartissent des enveloppes discrétionnaires pour tant développer que maintenir leurs infrastructures. Il inclut aussi les entreprises qui œuvrent dans le secteur d'activités de la construction et de l'entretien des infrastructures : firmes d'ingénierie, constructeurs, fournisseur de matériaux, etc.… Cette dernière assertion est soulignée dans un texte de Pierre April qui, dans son compte rendu du congrès des constructeurs de routes et de grands travaux, souligne que «le but d'un programme d'infrastructures, c'est de faire travailler les entrepreneurs les professionnels et les ouvriers du secteur de la construction routière en devançant de deux ou trois ans les projets prévus.»[71]

Partie nouvelle à cet ensemble, les municipalités tentent de s'intégrer en démontrant aux décideurs politiques qu'ils ont également droit au financement fédéral. Cependant, il semble que la FCM a préféré mener ses démarches pour obtenir l'octroi des subventions[72] sans se rallier aux autres demandeurs de subventions de son sous-système. Dans tous les documents publics, émanant de la FCM, et faisant la promotion d'un programme commun des trois (3) paliers de gouvernement, que nous avons consultés nous n'avons jamais retrouvé des alliances avec des membres du sous-système des demandeurs de financement des infrastructures. Différentes hypothèses peuvent expliquer cette stratégie. Une première pourrait être qu'il apparaissait illusoire à la FCM d'inciter des organismes déjà subventionnés à se rallier à ses demandes de financement. La FCM estimant que, les enveloppes budgétaires étant restreintes, l'arrivée d'un nouveau demandeur ne pouvait qu'occasionner pour ces organismes qu'une baisse ou une perte de leurs futures subventions[73]. Une deuxième hypothèse serait tout simplement que le monde municipal préférait négocier directement de gouvernement à gouvernement. D'ailleurs, la conception du programme était taillée sur mesure pour un ordre de gouvernement et de ce fait excluait « quasi » d'autres types de partenaires. Malheureusement, les villes n'ont pu conserver l'exclusivité des subventions que pour

[71] April, Pierre, « Les constructeurs de route demandent à Québec de devancer les travaux », *La Presse*, le 10 janvier 1991, p. B7; « Congrès des constructeurs de route et grands travaux, le devancement des travaux est demandé », *le Soleil*, 16 janvier 1992, p. B1.

[72] Le directeur général d'un organisme national de génie nous a indiqué que la FCM préférait faire ses démarches seules.

[73] Il est à noter que le programme de subventions pour la construction des habitations à loyer modique (HLM) a pris fin au Canada en 1994. Même s'il n'est pas possible d'établir un lien de cause à effet entre le début du financement du PTICQ et la fin du financement de la construction des HLM, la coïncidence est intéressante. Alors que le gouvernement ne trouve plus les fonds nécessaires pour le financement d'un programme 'immobilier', il met de l'avant un nouveau programme de financement 'd'infrastructures' des enveloppes particulièrement semblables.

la programmation 1994. Ainsi, au Québec, dès la prolongation du PTICQ en 1997[74], une partie des fonds[75] du programme d'infrastructures a été réservée au ministère des Transports du Québec[76].

**Les opposants - défenseur du statu quo**

La coalition opposée à la mise en place du programme est constituée durant toute cette période, de 1983 à 1992, par « l'intelligentsia » des progressistes conservateurs, le parti politique fédéral au pouvoir à ce moment. Leurs raisons sont d'ordre multiple. Déjà en 1987, le ministre Michael Wilson, ministre des Finances, souligne que c'est une proposition de programme de juridiction exclusivement provinciale et municipale. Il ajoute que les deux niveaux de gouvernement pourraient résoudre une grande partie du problème du sous-financement des infrastructures s'ils investissaient immédiatement les sommes qu'ils sont prêts à injecter dans le programme tripartite[77]. Le ministre des Finances Dan Mazankowski précise qu'Ottawa est prêt à s'associer à l'Ontario pour engager des fonds dans certains projets importants. Il rejette l'idée de dépenser des fonds fédéraux pour des projets municipaux de construction de routes et d'égouts. Comme l'exprime l'un de ses hauts fonctionnaires, « Les projets à court terme n'intéressent pas Ottawa qui privilégie plutôt les projets qui apporteraient des avantages durables pour l'économie »[78]. Le ministre d'État aux Finances, John McDermid, de son côté déclare que « le programme ne servirait pas à créer des emplois, mais simplement à occuper des gens à du travail peu important et de courte durée [79]». D'autres politiciens conservateurs, comme son confrère Gilles Loiselle, invoquent que « ce n'est pas un secteur de compétence fédérale… et on a déjà assez de problèmes à financer nos propres secteurs »[80]. Qui plus est, l'ancien maire de ville d'Anjou, Jean Corbeil, ancien défenseur du programme TIC, devenu ministre fédéral des transports, rejette le programme parce que les infrastructures urbaines sont de compétence essentiellement locale et que la santé des municipalités est moins mauvaise que celle du fédéral[81].

---

[74] Modification nº 2 de l'entente Canada-Québec relative au Programme d'infrastructures, conclue en ce 11ièrne jour d'avril 1997.

[75] Sous-volet 1.1 Construction, amélioration et réfection du réseau routier supérieur 113,9 M$. Ce sous- volet vise les infrastructures routières appartenant au réseau routier supérieur du Québec telles les autoroutes, les routes nationales, les routes régionales et les routes collectrices

[76] En regard de cette situation, un fonctionnaire du MAM nous a indiqué que l'attribution des fonds entre les ministères est fonction de la force des ministres. Il est à noter que le responsable du ministère des Transports Jacques Brassard est signataire de cette entente et qu'il était également à ce moment ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes

[77] Gauthier, Gilles, «Le maire Doré fustige Corbeil», *La Presse*, le 8 juin 1992, p. A1.

[78] «Ottawa pourrait accélérer de grands projets pour favoriser la reprise», *La Presse Économie*, le 23 janvier 1992, p. D9.

[79] Paquin, Gilles, «Ottawa rejette le projet de travaux publics des municipalités», *La Presse,* 7 février 1992, p. A6.

[80] «Retaper les villes pour relancer l'économie», *Le Soleil*, le 10 février 1992, p. A 8.

[81] Gauthier, Gilles, «Le maire Doré fustige Corbeil», *La Presse*, le 8 juin 1992, p. A1.

En sus de ces multiples explications, deux raisons, une sur le plan économique et l'autre sur le plan politique, ont également influencé le rejet de la proposition de la FCM par le parti conservateur. Sur le plan économique, la plus grande opposition du parti conservateur tient à son désir de ne pas augmenter la dette[82] se ralliant ainsi aux théories des monétaristes. Du côté politique, à compter de l'exercice 1992, la perspective du référendum portant sur l'Accord de Charlottetown, a, selon Georges Angers du Journal Le Soleil, rendu le gouvernement conservateur plus frileux pour l'annonce du programme d'infrastructures. Angers, dans le Soleil du 17 septembre 1992, l'exprime de cette façon :

> « Comment? Il suffit, pour le comprendre, d'imaginer quelles pourraient être les réactions des opposants à l'accord constitutionnel, c'est-à-dire les tenants du NON, si Ottawa devait annoncer ce programme de réfection ou d'aménagement du réseau routier national avant le 26 octobre. Ils sauteraient inévitablement sur l'affaire, l'interprétant à coup sûr comme une tactique déloyale du clan du OUI pour influencer le choix des Canadiens et des Québécois ».

Même, si nous avons souligné de nombreuses raisons pour justifier le refus du parti conservateur, les décisions des décideurs politiques peuvent être influencées par des groupes externes qui désirent conserver leurs droits acquis ou ne pas mettre en cause des recettes éventuelles (Sabatier et Jenkins-Smith: 1993). Nous n'avons pas recensé de lobbying fait auprès du parti conservateur pour contrecarrer le financement des besoins en infrastructure du monde municipal par le fédéral; ce qui ne signifie pas qu'il ait pu y en avoir.

Ainsi en raison du refus constant du parti conservateur, la FCM ne réussit pas de 1983 à 1992 à faire inscrire le programme de financement tripartite de l'agenda public à l'agenda institutionnel. Grâce à l'obstination de la FCM, les choses prennent une tournure différente à compter de 1993.

**Les adhérents à l'idée d'une politique de financement tripartite des infrastructures**

Comme nous le soulignions précédemment, la FCM a été le porte-étendard du programme TIC. Elle comptait évidemment sur l'appui de la classe politique municipale canadienne[83] dont elle est le principal organe de revendication. Lors de son audition à la Commission de

[82] Dubuc, Alain, «Le charme rétro de la relance par la dépense», La Presse Éditorial, le 10 février 1992, p. B2.

[83] Les intervenants municipaux que nous avons rencontrés avaient des idées diamétralement opposées sur le désir du monde municipal d'implanter un PTIC : certains comme le maire de Laval considérait que les villes de l'Ouest canadien avaient un intérêt tiède alors que d'autres voyaient le PTI comme une problématique émanant de l'extérieur du Québec.

l'administration publique, le sous-ministre des affaires municipales, Alain Gauthier, souligne que le sous-financement des infrastructures municipales est un sujet de préoccupation pour les municipalités depuis les années 1980. Il précise que ces dernières ont constamment fait pression sur différents gouvernements pour obtenir une aide financière à cet effet ». Cependant, le PTICQ faisait l'objet d'une implication timide de la part des gestionnaires municipaux. Ceux-ci étaient davantage préoccupés par des problèmes courants[84] et les décisions du ministre Ryan de leur transférer des responsabilités additionnelles[85].

Inversement à l'opposition constante du parti conservateur, la FCM a rapidement obtenu l'appui de plusieurs décideurs politiques importants : les gouvernements provinciaux[86] et l'opposition fédérale.

Les provinces, deuxième bailleur de fonds anticipé, sont intéressées par le versement de fonds fédéraux qui diminuent leurs obligations envers le monde municipal. En 1990, le parti néo-démocrate de l'Ontario, sous l'égide de son premier ministre Bob Rae, se propose d'injecter 700 millions dans de grands travaux d'infrastructures, routes, ponts, réfection d'écoles et égouts[87]. Le gouvernement du Québec, de son coté, était convaincu de la pertinence du programme et comme l'indique en 1992 le ministre des Finances de l'époque, M. Gérard D. Levesque [88]:

> « Lors des réunions des premiers ministres sur l'économie en décembre, février et mars (réunions fédérales-provinciales que boycottait alors le premier ministre du Québec, mais auxquelles M. Levesque a participé), des discussions ont eu lieu concernant la mise en place d'un programme à frais partagés pour des travaux de réfection ou d'aménagement du réseau routier national. À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral n'a pas encore fait connaître ses intentions à ce sujet. Mais nous sommes persuadés qu'il le fera sous peu. C'est pourquoi j'annonce que notre gouvernement est prêt à injecter un dollar pour chaque dollar de contribution fédérale, et ce, jusqu'à un maximum de 100 millions $. Une provision à cet égard a été intégrée dès cette année aux équilibres financiers du gouvernement».

[84] La situation était différente à la ville de Granby où l'un des membres du conseil municipal, M. Leduc, faisait partie à cette époque du comité de la FCM responsable de la mise de l'avant du PTI. Les fonctionnaires municipaux connaissaient l'ensemble des tenants et aboutissants du travail de la FCM, en raison de l'implication de M. Leduc.

[85] Pépin, André, «Ryan s'apprête à transférer de lourdes charges aux municipalités», *La Presse*, 13 décembre 1990, p. A1.

[86] Angers, Georges, «Un projet bloqué par le référendum?», *Le Soleil*, 17 septembre 1992, p. B14.

[87] Dubuc, Alain, «Du Rêve à la réalité : l'armée au pouvoir de Bob Rae,», *La Presse*, Éditorial, 22 novembre 1990, p. B2.

[88] Angers, Georges, «Un projet bloqué par le référendum?», *Le Soleil,* 17 septembre 1992, p. B 14.

Les partis d'opposition, à l'échelle fédérale, sont intéressés par l'ajout d'un nouveau projet à leur programme politique et à la possibilité de nuire au gouvernement qui se refuse d'aller de l'avant avec le programme TIC. Déjà en 1988, le parti libéral par le biais de John Turner[89] donnait un appui de principe au programme en promettant 5 milliards sur cinq (5) ans. L'intégration du programme du financement d'infrastructures à la plateforme libérale s'est accentuée lors de la venue de Chrétien comme chef du parti. En 1992, Chrétien a inclus le programme TIC dans le plan de relance économique qu'il a dévoilé au début de février[90]. Au congrès de la FCM de la même année, le chef du parti libéral continue sa promotion du programme en demandant à Ottawa (le parti conservateur) d'investir dans la réfection des infrastructures municipales là où le chômage persiste en déclarant que :

> « Les ponts et chaussées, aqueducs et égouts tombent en ruine. La dégradation est telle qu'il faut investir dès maintenant sans compter que l'activité économique résultante répondrait aussi au besoin criant d'emplois ».

Au congrès de l'aile québécoise de sa formation en juin 1993[91], Jean Chrétien promet, et ce, dès le lendemain des élections, un programme de travaux publics municipaux à frais partagés avec une contribution fédérale de 33 %. Chrétien ajoute qu'un tel programme à frais partagés entre Ottawa, les provinces et les municipalités n'est pas nouveau. Il précise que la Société canadienne d'hypothèque et de logement (SCHL) contribue depuis longtemps à de telles initiatives. Le parti néo-démocrate canadien d'Audrey McLaughlin souscrit également à l'idée d'un programme de travaux d'infrastructures tripartite[92].

Les organismes concernés par la création d'emplois et l'augmentation des travaux d'infrastructures donnent également soit leur aval au programme ou à des formes semblables de croissance accélérée des investissements publics en infrastructures. Les syndicats, à l'exemple de la FTQ, désirent se rallier à un programme qui a comme principale caractéristique de créer des emplois dans le domaine de la construction[93]. L'association des constructeurs de route et de grands travaux du Québec (ACRGTQ), de son côté, énonce sans trop de surprises que « le meilleur outil dont dispose le gouvernement du Québec pour combattre la récession a apporté des modifications importantes à la

---

[89] «Cities make election eve pitch for help», *The Gazette*, 1er octobre 1988, p. B8.

[90] «Retaper les villes pour relancer l'économie, suggère la FCM», *Le Soleil*, 10 février 1992, p. A8.

[91] Paquin, Gilles, «Chrétien relancerait l'emploi par les grands travaux publics», *La Presse*, 21 juin 1993, p. A1.

[92] «Retaper les villes pour relancer l'économie, suggère la FCM», *Le Soleil*, 10 février 1992, p. A8.

[93] Dion, Jean, «La FTQ réclame des états généraux sur l'économie canadienne», *Le Devoir*, 28 décembre 1992, p. 3; «Ottawa short-sighted in not aiding the cities», *The Globe and mail*, 4 mars 1987, p. A6.

possibilité d'utilisation d'un programme à frais partagés de renouvellement des infrastructures municipales».

Avant de décrire l'éclosion de ce programme, il nous faut expliquer le concept de l'ouverture d'une fenêtre politique qui permet l'inscription d'un nouveau programme à l'agenda institutionnel.

**Ouverture d'une fenêtre politique**

Ainsi, le deuxième élément de l'agenda politique (Howlett et Ramesh (2003), Kingdon (1984), Ravinet(2006) porte sur la mécanique qui permet l'éclosion d'une fenêtre politique, c'est-à-dire une conjoncture qui occasionne qu'une politique puisse être inscrite à l'agenda institutionnel. Kingdon (1984) la décrit comme l'interaction de trois courants : le courant des problèmes (problem stream), le courant des solutions (policy stream) et le courant politique (political stream). Kingdon souligne de plus que le lien entre ces trois courants ne suffit pas et qu'il est souvent influencé par des activités institutionnelles périodiques, tels les élections ou les énoncés budgétaires. Kingdon (1984 : 174) souligne de plus que, analogiquement au lancement d'une fusée, si l'on n'utilise pas une fenêtre précise de tir, il faut attendre une autre occasion favorable.

Revoyons de façon plus précise chacun des courants, tels que formulés par Ravinet (2006) et Howlett et Ramesh (2003 : 137)

***Courant des problèmes***

Le courant des problèmes se révèle selon Kingdon, « dès que les gens sont convaincus que quelque chose peut être fait par l'État pour améliorer une situation». Ces situations problématiques peuvent se dévoiler de différentes façons; ce peut être par le biais d'un indicateur (la variation du taux de chômage), d'un évènement inattendu (la chute d'un viaduc qui engendre des pertes de vie) ou par les résultats de l'analyse d'un programme existant (rétroaction).

En 1992 et au début de l'année 1993, la détérioration de l'emploi retient l'attention. Les journaux font grand état[94] du chômage. Le fonds monétaire international prévoit que le taux de chômage au Canada, quoique légèrement à la baisse se situera à 10,8 % en 1994[95]. Le courant des problèmes s'est ainsi déplacé de la dette vers la création d'emploi. L'opinion publique est très concernée par cette situation Ainsi le Conseil du patronat du Québec estime que, si l'on ajoute les assistés

[94] «Congrès des constructeurs de route et grands travaux, Le devancement des travaux est demandé», Le Soleil, 16 janvier 1992, p. B1; «Ottawa pourrait accélérer de grands projets pour favoriser la reprise», La Presse, le 23 janvier 1992, p. D9.

[95] «Le fonds monétaire international révise ses prévisions à la baisse», Le Droit, 23 septembre 1993,

sociaux aux gens qui se déclarent en chômage, l'on arrive à un taux réel de chômage de 22 %[96]. Il souhaite que les dirigeants politiques y trouvent un remède. Qui plus est, les dirigeants politiques confirment l'ampleur de la crise économique. Le premier ministre du Québec, Robert Bourassa, convient qu'à défaut d'être la plus grave, la crise actuelle est sans doute la plus durable, « Nous traversons depuis trois ans peut-être pas la crise la plus profonde, mais certainement la plus longue sur le plan économique». Il indique ses préoccupations sur la faiblesse de l'emploi en soulignant que « son gouvernement a pris ces derniers mois toute une série de mesures, et nous allons continuer de le faire, pour donner de l'emploi aux Québécois »[97].

***Courant des solutions***

Le courant des solutions, de son côté, se développe dans la sphère des solutions concurrentes imaginées par des entrepreneurs de diverses communautés de politiques publiques. Ces propositions peuvent tout autant servir pour résoudre un problème spécifique que de se rattacher à un ou des évènements qui les rendent soudain plus visibles. Ces solutions se doivent d'être techniquement possibles, compatibles avec les valeurs des acteurs et capables de s'adapter aux contraintes futures.

Un programme de rénovation d'infrastructures constitue donc une solution possible et intéressante pour la création d'emploi. Son utilisation par Roosevelt dans les années 30 pour relancer l'économie américaine sert de référence comme stratégie efficace pour créer de l'emploi et relancer l'économie[98]. Des décisions similaires prises par d'autres gouvernements, d'utiliser la construction et la réfection d'infrastructures comme levier économique, renforcent également la mise de l'avant du Programme TIC. Aux États-Unis, Bill Clinton, élu en 1992, préconise la mise en place d'un important programme d'infrastructures[99]. En Ontario, le gouvernement néo-démocrate de Bob Rae[100] demande l'aide du gouvernement fédéral comme partenaire pour financer la restauration de ses infrastructures.

---

[96] «Le manque de travail préoccupe le patronat», Le Droit, 27/08/1993, Un taux de chômage réel de 22,6 % au Québec,

[97] Girard Maurice, «L'économie québécoise ne va pas très bien, admet Bourassa», *Le Droit*, Le Pays, 12 mai 1993, P.24.

[98] «Ottawa pourrait accélérer de grands projets pour favoriser la reprise», *La Presse*, 23 janvier 1992, p. D9.

[99] «Clinton a décidé de son programme de relance», *Le Devoir*, 9 février 1993, p. A5; «Clinton vise 500000 emplois», *Le Droit*, 3 février 1993, p. 23; Mooney, Bernard, «Si Bill Clinton devient président, les États-Unis investiront davantage dans leurs infrastructures», *Les Affaires*, 31 octobre 1992, p. 35.

[100] Dubuc, Alain, «Du rêve à la réalité : l'armée au pouvoir de Bob Rae», *La Presse*, 22 novembre 1990, p. B2; 100 «Ottawa pourrait accélérer de grands projets pour favoriser la reprise*», La Presse*, 23 janvier 1992, p. D9; «L'Ontario entend relancer son économie», Le Soleil, 7 avril 1992, p. A5.

Certains journalistes économiques, comme Alain Dubuc et Claude Picher de la Presse et Terence Corcoran du Globe and Mail[101], qui préconisent l'équilibre budgétaire et la diminution de la dette, ne sont pas pour l'implantation du programme TIC. D'autres, à l'opposé, semblent plutôt favorables à un programme d'infrastructure. Les journalistes approuvant le programme d'infrastructures, tel Georges Angers du journal Le Soleil[102], invoquent d'abord qu'une augmentation des dépenses gouvernementales pourrait stimuler la production et l'emploi au pays. Ils soulignent également que la stagnation économique influe négativement les revenus de l'État, ce qui rend encore plus difficile la diminution du déficit. De plus, ils évoquent que la réduction des dépenses des programmes dans les dernières années a eu un impact négatif sur les investissements en capital. Angers ajoute de plus que, dans une étude publiée en mai 1992 par le ministère fédéral des Finances sur le coût des opérations gouvernementales et la gestion des dépenses, on pouvait lire :

> « Au Canada, les équipements d'infrastructure publics datent de plusieurs années; il est donc urgent de les remettre à neuf. Comme il a été indiqué à la sous-section 2.2, les réductions des dépenses de programmes au cours des dernières années ont fortement visé la formation de capital. Par conséquent, le stock net de biens d'équipement public de la plupart des administrations publiques[103] a diminué ou vieilli. Le besoin de moderniser et de reconstruire l'infrastructure publique au Canada se fait pressant. Le lien entre la qualité des infrastructures et la compétitivité devient de plus en plus évident. »

Angers indique qu'en s'attaquant à ce problème les gouvernements procèdent davantage à un investissement qu'à une dépense : ils stimulent à court terme l'activité économique alors qu'ils améliorent à moyen terme la capacité productive du pays.

Dubuc de son côté condamne le programme TIC sur la base d'une approche populiste qui ne correspond plus à la réalité des années 1980. Il invoque en premier lieu la misogynie du programme qui ne touche que les travailleurs, essentiellement masculin qui travaillent dans le secteur de la construction[104]. En deuxième lieu, Dubuc[105] invoque la vétusté d'une stratégie qui

---

[101] «Mazankoswki avoid trendy Hooverism», The Globe and Mail, January 28, 1992, p. B16; Corcoran, Terence, «Infrastructure bandwagon a fraudulent fad», *The Globe and Mail*, Feb 11, 1992, P. B2.

[102] Angers, Georges, «Une reprise avortée», *Le Soleil*, 12 septembre 1992, p.B3; «Le temps d'agir», Le Soleil, le 6 octobre 1992, p. B10.

[103] Ajout de l'auteur de la thèse.

[104] « Le charme rétro de la relance par l'Économie», *La Presse*, 10 février 1992, p.A6.

[105] Dubuc, Alain, « Du rêve à la réalité : l'armée au pouvoir de Bob Rae », La Presse, Éditorial, 22 novembre 1990, p. B2.

exclue « de facto » tout le secteur des économies du savoir et des services. L'éditorialiste de la Presse préconise davantage une approche fiscale qu'il décrit comme « baisse des impôts qui paraissent sur le chèque de paye à condition bien sûr qu'il soit possible de la faire sans gonfler le déficit ».

Sur le plan de l'analyse économique, Ashauer (1989) trace un lien entre des infrastructures publiques efficaces et l'accroissement de la productivité et de la compétitivité[106]. Anschauer souligne le faible taux de croissance des États-Unis comparativement à ceux de l'Angleterre, de la France, de l'Allemagne de l'Ouest et du Japon. Il établit une corrélation de ce faible taux de croissance avec le faible taux d'investissement public non militaire, 0,3 % du produit national brut, en comparaison des taux supérieurs à 2 % de ces mêmes pays. Le président de la firme de recherche Informetrica, dans un article d'Éric Beauchesne,[107] souligne de son côté que « l'investissement dans les infrastructures est une bonne façon de dépenser de l'argent si le but est de créer de l'emploi ». De son côté, Patti Croft, économiste de la firme Woods Gundy, dans le même article, se demande où les autres niveaux de gouvernement vont être en mesure de trouver l'argent pour financer le programme.

Gilles Lesage, sans critiquer la pertinence du TIC, souligne la proposition du maire de Cap-Rouge d'utiliser comme méthode de financement des infrastructures, l'émission d'obligations municipales libérées d'impôt[108]. Alléguant que cette méthode existe aux États-Unis, le maire souligne que les obligations libres d'impôt permettent d'émettre des obligations à taux plus faibles qui tout en offrant aux acheteurs les mêmes rendements permettent aux municipalités un allègement considérable de leurs frais de financement. Un article du Globe and Mail[109] de son côté suggère l'utilisation du financement privé et de l'imposition de péage pour l'utilisation des routes et des frais d'atterrissages dans les aéroports. L'article souligne toutefois qu'il s'agit dans les deux cas d'une modification radicale des pratiques usuelles canadiennes.

Comme on peut le constater, il existe pour les décideurs politiques une panoplie de solutions permettant de mettre de l'avant un programme de financement des infrastructures. Qui plus est, en raison de la médiatisation du programme, ils possèdent, tout comme la population, un étalage des risques associés à chacune des propositions.

---

[106] Ministère fédéral des Finances (1992 : 153); « Yellow brick road gets bumpy "Infrastructure deficit" seen hurting productivity in U.S. »The Globe and Mail (citant l'article de Dow Jones service), august 7, 1992,

[107] Beauchesne, Éric, « A good way to spend the money, if you had it; analyst agree Chretien's plan would create jobs, but they have reservations; Election 93 series : Campaign watch », *The Gazette*, september 11, 1993, p. A6.

[108] Lesage, Gilles, « Des obligations exemptes d'impôt pour financer les municipalités », Le Devoir, 25 janvier 1993, p.1

[109] « Concrete measure », The Globe and Mail, May 5 1992, p. A16.

***Courant politique***

Finalement, le courant politique se définit comme celui des mouvances de la vie politique : l'opinion publique et ses revirements, les changements législatifs et ceux des acteurs politiques et les actions des groupes de pression et des lobbyistes.

Sur la scène politique, plusieurs évènements surviennent au cours de l'année 1993. L'usure du pouvoir du parti conservateur en place depuis plus de 10 ans se fait sentir : scandales politiques, démission du premier ministre, Brian Mulroney, avant la fin de son mandat et passage du flambeau à une nouvelle chef qui a peu de temps pour bien se faire connaître et développer un nouveau programme. Jean Chrétien est le nouveau chef du parti libéral. Avec la venue probable d'élections, la population est à se questionner sur le parti qui sera le plus en mesure de gouverner pour les prochaines années.

Des problématiques économiques et politiques se concrétisent durant la même période. Les provinces ont peine à soutenir les besoins financiers criants des municipalités. Le monde municipal canadien est déçu par l'annonce de la fin du programme de construction des HLM et des réductions au financement des programmes de logements sociaux. Les villes se plaignent également du peu de ressources fiscales dont elles disposent pour remplir leur mission. De plus, l'échec du Lac Meech a laissé un goût amer aux citoyens québécois sur la pertinence d'un régime fédéral qui ne veut pas tenir compte de certaines de leurs aspirations. Les parties planchent sur leur plateforme électorale respective : Chrétien propose un projet de relance de l'économie et plus particulièrement de création d'emplois: le financement tripartite du renouvellement des infrastructures municipales. Le parti conservateur conserve sa cible sur la réduction de la dette.

Mais la conjoncture favorable des trois courants quoique nécessaire n'est pas suffisante pour créer une fenêtre d'opportunité; il faut un élément déclencheur. Kingdon souligne que ce peut être tout autant des évènements fortuits, la présence ou non d'entrepreneurs politiques ou des évènements institutionnels, tels des élections.

Dans le cas qui nous occupe, la venue d'une élection a cristallisé la fenêtre d'opportunités. En effet, comme le souligne Sabatier (2006 : 45),

> « l'ACF (advocacy coalition framework) suppose que les croyances normatives sont empiriquement découvertes […] Elle souligne la difficulté de changer de croyances normatives et la tendance qu'ont les acteurs à percevoir le monde à travers toute une série de filtres composés de croyances préexistantes difficiles à

> modifier. Cela contribue à cimenter les relations à l'intérieur des coalitions et à exacerber le conflit entre coalitions. Les filtres de perception tendent également à écarter les informations dissonantes et à réaffirmer les informations conformes rendant ainsi le changement de croyances entre les coalitions relativement difficile ».

Il était peu probable que le parti conservateur change son approche concernant la mise en place d'un programme d'infrastructures. La lutte au déficit demeurait sa principale préoccupation. C'est pourquoi, pour que le PTICQ puisse aller de l'avant, il était nécessaire qu'un changement de gouvernement se fasse, d'autant plus que le prétendant le plus probable, le parti libéral, proposait la mise en place du programme TIC.

Les faits que nous venons d'évoquer permettent de revoir la fenêtre d'opportunité sous un angle différent. Le travail de promotion, effectué par la FCM au cours de nombreuses années pour faire connaître et apprécier un programme tripartite comme solution à la désuétude des infrastructures, porte fruit. Il conduit Jean Chrétien, le nouveau chef du parti libéral, à choisir le programme TIC, comme solution possible à la baisse du chômage. De plus, le programme lui permet d'apporter des solutions ou à tout le moins un baume sur plusieurs des problématiques politiques soulevées précédemment. D'abord, le financement du fédéral diminue le fardeau, pour les provinces, des transferts demandés par les villes. Ensuite, il atténue les récriminations du monde municipal sur le manque de ressources fiscales, la diminution des transferts et surtout la fin des programmes de logement social et des habitations à loyer modique (HLM). Sur ce dernier point, comme cette coupure émanait du parti conservateur, la mise en place du programme TIC constituait une façon pour les libéraux de fournir un financement compensatoire, en blâmant leurs adversaires pour le gâchis.. Finalement, Chrétien peut amoindrir les effets négatifs de l'échec de la rencontre de l'Accord du Lac Meech en démontrant la capacité du régime fédéral de conclure des ententes tripartites entre les niveaux fédéral, provincial et municipal.

**Passage de l'initiateur externe à l'entrepreneur politique**

***La reconstitution du modèle de mise à l'agenda***

Revoyons la situation que nous venons de décrire à la lumière du modèle de mise à l'agenda développé par Cobb, Ross et Ross (1976)[110]. Ils soulignent qu'il existe trois approches de la mise à l'agenda d'une politique. Une première approche consiste à une « initiation interne » par l'appareil

[110] Dans Howlett et Ramesh (2003 : 133)

gouvernemental qui survient lorsqu'une qu'une politique est mise de l'avant par des acteurs sociétaux influents auprès des décideurs politiques; plus précisément, ces derniers ne souhaitent pas de discussions publiques où leurs propositions risquent d'être soumises à une critique sévère. La deuxième approche, le modèle de mobilisation, où les décideurs politiques font migrer une nouvelle politique de l'agenda public à l'agenda institutionnel sans qu'il y ait un aval préalable de l'opinion publique. Par la suite, on tente de convaincre la population à l'aide d'une campagne médiatique. Finalement, la troisième approche, dite d'initiation externe, se définit selon Cobb, Ross et Ross (1973) comme « une situation dans laquelle un groupe à l'extérieur de la structure étatique, articule une problématique, tente de rallier l'intérêt du plus grand nombre de groupes possible pour l'inscrire à l'agenda public, et ce, pour créer une pression suffisante afin que le sujet se retrouve sur l'agenda institutionnel ».

Howlett et Ramesh (2003 : 40) ont raffiné ce modèle d'abord en indiquant que ces approches sont moins reliées à des régimes politiques différents, mais davantage aux sous-systèmes impliqués par la politique et au niveau d'implication de la population. Ce faisant, ils bonifient le modèle, ce qui se reflète dans la matrice jointe.

**Figure 4 - Modèle d'agenda selon le type de politique**

| | | **Implication de la société** | |
|---|---|---|---|
| | | *Haut* | *Faible* |
| **Initiateur du débat** | *Acteurs sociétaux* | Initiation externe | Initiation interne |
| | *L'état* | Consolidation | Mobilisation |

Ainsi, s'ajoute une quatrième dimension, que Howlett et Ramesh décrivent comme le 4e type de mise à l'agenda, et qu'ils appellent sous le vocable de modèle de consolidation[111]. Le modèle de consolidation se développe lorsque le gouvernement amorce le processus de solution d'une problématique publique pour laquelle il y a déjà un appui populaire important de la population. Ainsi, le gouvernement n'a pas à sensibiliser la population à la problématique, mais plus simplement à consolider les acquis.

Comme l'indique Garraud (2006) dans son explication du concept de consolidation, la problématique du programme TIC constitue un construit de la part de la FCM et non pas une émergence spontanée d'un problème. C'est davantage leur campagne médiatique qui a mis le projet de l'avant plutôt que des constatations empiriques de la part des citoyens qui ont donné un élan au programme d'infrastructures[112]. Ainsi, le style de mise à l'agenda nous semble davantage selon la définition de Cobbs, Ross et Ross de type initiation externe, c'est à dire une coalition externe qui articule une problématique et propose une solution pour la résoudre et essaie de rallier suffisamment de groupes à sa cause pour l'inscrire à l'agenda public de façon à créer suffisamment de pression sur les preneurs de décision pour que le problème se retrouve à l'agenda institutionnel. Il est important de souligner que la FCM possédait un allié dans la garde rapprochée du premier ministre. Son chef de cabinet, depuis 1991, Jean Pelletier était l'ancien maire de la ville de Québec et ancien président de la FCM. Comme le révèle Morisson (2000), Pelletier a agi d'intercesseur entre la FCM et Chrétien dans les programmes d'infrastructures du début des années 2000. Il est facile de croire que Pelletier a surement influencé le chef du parti libéral à inscrire, en 1993, le programme d'infrastructures comme promesse électorale: il connaissait la problématique et il semble évident que la FCM a utilisé son influence. Qui plus est, lorsqu'il a été nommé chef de cabinet du premier ministre en octobre 1993, étant l'un de ses plus proches conseillers, Pelletier a surement conforté Chrétien à conserver le programme TIC comme une des principales priorités gouvernementales.

Dans le cas du programme TIC, ce qui crée une différence importante avec les modèles usuels, c'est que le décideur politique a non seulement utilisé le programme TIC parce qu'il croyait au renouvellement des infrastructures, un programme qui recevait l'aval de la population et des

[111] Garraud (2006 : 54) utilise le terme anticipation.

[112] À l'inverse, la chute du pont de la concorde en septembre 2006 a sensibilisé concrètement la population à la désuétude des immobilisations; le gouvernement a décidé la reconstruction de cent ponts sur le territoire québécois que la population a accepté sans s'interroger sur la pertinence des investissements non prévus pour réaliser ce projet.

niveaux politiques provincial et municipal, mais surtout parce que le programme d'infrastructures lui servait de levier pour relancer l'économie par la création d'emploi qu'il sous-entendait.

Cependant, ce n'est pas parce qu'une politique se retrouve sur l'agenda politique qu'elle est assurée de son implantation, il faut qu'un entrepreneur politique s'en empare pour qu'elle devienne prioritaire (Ravinet, 2006 : 223).

***Transfert de la responsabilité d'initiateur externe à entrepreneur politique***

Comme nous l'avons indiqué précédemment, la FCM était à la recherche d'un entrepreneur politique comme catalyseur du programme au sein des gouvernements fédéral et provinciaux. Alors que ses efforts ont été couronnés rapidement de succès au niveau provincial, la FCM ne parvenait qu'à avoir une écoute tiède des partis de l'opposition fédérale et un refus constant du parti conservateur. Cependant lorsque le chef du parti libéral s'en est servi comme l'une de ses principales promesses électorales la propriété intellectuelle de l'idée du programme TIC s'est transférée rapidement et complètement. Cet effacement de la part de la FCM s'est fait de façon si complète et si totale qu'il nous a conduits sur une fausse piste au début de la conception de notre thèse. Ainsi, avant que nous ne fassions des recherches antérieurement aux années de la prise de pouvoir du libéral en septembre 1993, nous étions convaincus que la paternité du programme appartenait au parti libéral, tellement les écrits ne faisaient état que de Jean Chrétien comme initiateur et promoteur de la politique, tout en excluant complètement la FCM.

Le relais du bâton de la FCM à Jean Chrétien s'est fait progressivement. D'abord par des appuis que ce dernier a donnés à la FCM lors de ses congrès. Puis par des déclarations publiques de Chrétien, lorsque le parti libéral est devenu convaincu de la pertinence d'un programme de restauration des infrastructures municipales comme créateur d'emploi susceptible de relancer l'économie.

L'inscription formelle du programme TIC à la plateforme électorale apparait comme moment décisif du passage du témoin. À partir de ce moment, il n'est plus fait mention sur le plan médiatique de la FCM. Dans les jours qui précèdent les élections fédérales du 25 octobre 1993, le chef du parti libéral dans le cadre de la promotion de son programme électoral qu'il a rendu public le 15 septembre, précise qu'il compte investir 2 milliards dans le programme d'infrastructures. Même si ce montant est inférieur aux cinq milliards promis précédemment, cet engagement concrétise le passage du programme TIC de l'agenda public à l'agenda institutionnel; il est non

seulement inclus dans le programme du parti, mais surtout Jean Chrétien promet qu'il sera mis en place dans les premiers mois de la prise du pouvoir.

La FCM, initiatrice externe du programme, avant de céder complètement la place à Jean Chrétien, l'entrepreneur politique, termine son intervention publique par un dernier coup d'éclat au Québec grâce à deux de ses membres. Les 28 et 29 septembre, à peine un mois avant les élections fédérales, les maires de Montréal et de Québec, respectivement Jean Doré et Jean-Paul Lallier, donnent leur appui au parti libéral[113] en soulignant l'insertion du programme d'infrastructures à sa plateforme électorale.

Cependant, il est intéressant de souligner que dès que Jean Chrétien devient « l'entrepreneur politique » du programme TIC, le programme de remplacement des infrastructures perd de sa prépondérance au niveau de la réflexion politique fédérale. Il devient un faire-valoir qui permet surtout de créer de l'emploi, de façon efficace et rapide, dans les régions les plus durement touchées par le chômage[114] aux dépens de sa valeur originelle de pourvoir aux remplacements et à la restauration des infrastructures municipales. Dans son évaluation de l'héritage municipal de Jean Chrétien, Caroline Andrew (2004) porte le même jugement.

> « The federal pick-up of these programs has had more to do with job creation and intergovernmental harmony in the past… But in practice, the infrastructures programs did not build technopoles, they build roads and sewers ».

Comme il est souligné précédemment, cette situation n'est pas exceptionnelle; Ravinet (1998 : 219) exprime qu'une solution peut tout autant servir à régler le problème pour lequel elle a été développée qu'être rattachée à une problématique différente, inscrite à l'agenda institutionnel, qui la rend plus visible.

Ainsi, après 10 ans d'effort, une période durant laquelle la FCM a essuyé de multiples refus de la part du parti au pouvoir au Canada, une fenêtre d'opportunité s'est finalement créée. Elle a découlé de la convergence des courants des problèmes, des solutions et de la politique : l'augmentation du taux de chômage, le programme des travaux d'infrastructures et l'arrivée de nouveaux dirigeants à la tête des parties politiques. Finalement, les élections tenues le 25 octobre 1993 ont été le déclencheur final; par la victoire des libéraux, elles ont permis que le programme TIC se retrouve prioritaire sur l'agenda institutionnel canadien.

---

[113] Fessou, Didier, « Doré endosse le programme libéral », *Le Soleil*, 28 septembre 1993, p.A4; «Le maire de Québec donne à son tour son appui au programme libéral» *Le Devoir*, le 29 septembre 1993, p. A2.

[114] Hébert, Michel,«Programme économique; Chrétien met au défi les conservateurs d'en faire autant», *Le Devoir*, 17 septembre 1993, P. A5.

Il nous faut également souligner qu'une deuxième phase s'est greffée au programme initial, en rappelant qu'un ajout à un programme découle davantage d'une réussite que d'un échec. Nous avons également choisi de souligner comment se sont déroulés les processus de renouvellement du programme tant au fédéral (TIC) qu'au provincial (PTICQ), en raison des déroulements différents à Québec et Ottawa.

Démarrage de la phase 2

Au fédéral - Programme TIC

Même si le budget, de 1 milliard 300 millions de $, de la phase deux du programme, est moins substantiel que celui de la première phase qui était de 6 milliards de dollars, il est intéressant de s'attarder aux raisons qui ont conduit à son démarrage. D'abord, en janvier 1997, la situation économique était encore difficile, le taux de chômage dans la construction s'élevait à 14%[115]. Les représentants du monde municipal demandaient que le programme soit renouvelé. En janvier 1996, le président de la FCM avait indiqué qu'une nouvelle étude démontrait que le déficit avait doublé à 24 milliards de dollars depuis l'étude précédente de 1985[116]. Sur le plan politique, les premiers ministres provinciaux souhaitaient la reconduction du programme. Le premier ministre canadien, Jean Chrétien à l'annonce du prolongement du programme, invoquait la qualité du programme, alors que les analystes politiques invoquaient plutôt la venue d'élections fédérales dans la prochaine année[117].

C'était donc essentiellement les mêmes courants qui provoquaient l'ouverture de la fenêtre politique : une situation économique difficile, une solution qui somme toute, malgré l'opposition de certains chroniqueurs politiques, avait fait ses preuves et incité des partenaires politiques à continuer. La venue d'élections fédérales en consistait encore l'élément déclencheur.

Au Québec - PTICQ

Malgré le désir de l'Union des municipalités et l'Union des municipalités régionales de comté d'obtenir une deuxième phase du programme[118], le ministre des finances québécois, Bernard Landry se montrait réticent à poursuivre le PTICQ. Landy invoquait son désir de maintenir le cap budgétaire. «Québec ne participera au Programme qu'avec de l'argent voté» a souligné le

[115] Young Hughette, «Ottawa relance le programme d'Infrastructures- Le fédéral propose d'ajouter 425 millions aux 15 prévus en 1997», *Le Devoir*, mercredi 8 janvier 197. P. A4.

[116] Eade Ron, «Cities plead for money to fix aging roads, bridges, sewers», *The Ottawa Citizen*, Ottawa, Jan 23, 1996, pg. A5.

[117] Sanfaçon Robert, «Une carotte électorale», *Le Devoir*, Éditorial, vendredi 17 janvier 1997, p. A8.

[118] Samson J. Jacques, «Une béquille indispensable», *Le Soleil*, Opinions, jeudi 9 janvier 1997, p.86.

ministre[119]. Finalement, le 11 avril un accord est signé entre le Québec et le fédéral. Le Québec devenait la septième province à reconduire le programme[120].

Cependant, la lecture rétrospective du fil des évènements permet de croire que la position de Landry constituait une mesure de diversion plutôt qu'une négation de reconduire le programme. D'abord en janvier, le premier ministre du Québec, Lucien Bouchard indiquait que son gouvernement étudiait les modalités du programme. Ensuite, en février, le ministre des Affaires municipales, Remy Trudel, suite à des rencontres avec les maires de Québec et Montréal, annonçait qu'il défendrait auprès du ministre des Finances la prolongation du PTICQ. Des évènements qui indiquaient plutôt un intérêt pour le programme qu'un désaccord profond. Finalement, le rapprochement des dates entre la signature de l'entente, le 11 avril, et celle du discours du budget du Québec, le 25 mars, dans lequel Landry annonçait un délestage des coûts de la province vers les municipalités[121], fournit une hypothèse probable à ces signaux divergents. Ainsi, par l'annonce quasi simultanée de la reconduction du programme, un investissement de 370 millions par le provincial et le fédéral, et de la facture de 500 millions, transmise aux villes, qui sera connue par la suite sous le vocable de contribution obligatoire des municipalités au Fonds spécial de financement des activités locales, le ministre Landry voulait probablement atténuer le fardeau qu'il s'apprêtait à refiler aux villes pour de nombreuses années (Hamel P.J., 2002).

## Formulation et prise de décision

Pour certains, comme Halpern (2006 : 153), la décision est au cœur de l'analyse des politiques publiques. Elle invoque pour préciser son assertion que « S'intéresser à la décision, c'est vouloir percer le mystère de l'activité politique et dévoiler au grand jour les mécanismes de l'action de l'État». Halpern souligne de plus qu'il faut « s'intéresser à la rupture spatio-temporelle de la prise de décision, à la fois point d'aboutissement et point de départ d'un cycle de l'action publique ». C'est pourquoi il est permis de croire, qu'à compter de ce moment, la problématique du déficit du remplacement des infrastructures a reçu ses lettres de noblesse : elle est devenue d'importance assez élevée pour que les politiciens libéraux la mettent en tête de liste de leurs priorités.

---

[119] Hébert, Michel, «Infrastructures : Québec refuse de changer de cap», *Le Droit*, Le Pays, jeudi 16 janvier1997, p.11.

[120] Richer, Jules, «Entente Canada-Québec pour le retour du programme des infrastructures. Le demi-milliard injecté dans l'économie créera 5000 emplois», *La Presse,* Politique, samedi 12 avril 1997, pA22.

[121] Lévesque, Katleen, «Une tempête municipale s'annonce. L'UMQ demande à ses membres de susoendre les négociations avec les syndicats en attendant d'obtenir ce que le SCFP appelle «un bâton pour frapper», *Le Devoir,* Montréal, jeudi 17 avril 1997, p.A3.

La prise de décision suppose un choix parmi un nombre restreint de solutions pour résoudre un problème public. Ainsi en politique publique, la prise de décision n'est donc pas un exercice technique; elle est inhérente au processus politique.

Ainsi, toujours selon Halpern (2006 : 154), l'analyse séquentielle subdivise la décision en deux phases. La formulation, première phase du processus décisionnel, consiste à opérationnaliser un problème inscrit à l'agenda en développant plusieurs alternatives pour l'action. C'est à partir du diagnostic qu'une solution sera sélectionnée en fonction des contraintes institutionnelles et politiques. La phase subséquente de légitimation se cristallise au moment où le décideur arrête une décision. Cependant, plusieurs critiquent cette façon de considérer la décision comme un acte isolé. Sfez (1981) préfère s'attacher à l'ensemble des petits actes isolés; le produit de malentendus et de décisions anodines. Effectivement, c'est une approche dynamique. Elle se donne pour objet de mettre en évidence *a posteriori* les logiques ayant abouti à la décision.

**Formulation de la politique**

Jones (1984 : 7) décrit la formulation d'une politique comme l'expression des moyens disponibles pour décrire la perception d'une personne par rapport aux besoins qui existent dans la société. Différemment de la conception de l'agenda politique où l'ensemble de l'univers politique est partie prenante au débat, dans la phase de formulation, la participation se limite aux acteurs du sous-système politique concerné. À ce stade, en effet, il est important de posséder un certain niveau de connaissance du sujet pour discuter de la faisabilité des options mises de l'avant.

Ce sont la confection et la signature d'ententes fédérale-provinciale qui ont été choisies pour cristalliser légalement le programme de financement des infrastructures tripartites. Les modalités d'application des ententes fédérales-provinciales, en raison du nombre d'intervenants, avaient intérêt à comporter un cadre identique. L'annexe 4 fournit un tableau qui précise les clauses communes incluses à chacune des ententes fédérales - provinciales et signées par chacune des provinces. Comme, les acteurs responsables de la formulation devaient se conformer à un cadre général devant obtenir l'aval du fédéral et de l'ensemble des provinces et qu'ils se limitaient à des acteurs étatiques usuels, il est normal que le concept du PTI ne soit pas empreint d'une grande originalité.

Cependant, cela ne signifie pas que dans le sous-système, il y a une seule communauté d'idées sur les modalités d'application des politiques. Comme, à ce stade, il est important de posséder un certain niveau de connaissance du sujet pour discuter de la faisabilité des options mises de l'avant,

il est loisible de penser que les intervenants ont la compétence pour proposer ou critiquer des procédés opérationnels. Ainsi, certains, comme Sabatier et Jenkins (1993), soulignent de plus que dans un sous-système, il y a au moins deux sous-ensembles d'acteurs : ceux qui favorisent le statu quo et ceux qui proposent un changement. Il est donc prévisible qu'en sus du cadre général, certaines provinces aient désiré obtenir du fédéral l'intégration, par voie d'annexes à l'entente, de certaines de leurs préoccupations.

Conséquemment, notre analyse porte sur trois aspects : le libellé des ententes fédérales - provinciales utilisé pour faire face aux contraintes politiques, tant intrinsèques que procédurales, la différence d'approche entre le Québec et les autres provinces dans la mécanique d'application de la politique et le type de sous-système politique qui a engendré le style de formulation de la politique que l'on retrouve dans le PTICQ.

**Processus de formulation**

Mais avant de procéder à l'analyse, il est intéressant de comprendre comment s'est déroulée la négociation en utilisant comme repère les composantes générales du processus de formulation des politiques, telles que spécifiées par Jones (dans Howlett et Ramesh, 2003 : 144). Ainsi,

a. la formulation n'a pas à se limiter à un seul groupe d'acteurs. Il peut y avoir plusieurs groupes d'acteurs qui conçoivent des propositions complémentaires ou divergentes.

b. La formulation peut être faite sans une définition claire du problème ou sans que les groupes concernés soient mis à profit.

c. Même s'il s'agit d'une activité usuelle d'une agence bureaucratique, il n'y a pas d'obligation que la formulation émane d'une institution publique.

d. Plusieurs formulations peuvent se faire dans le temps sans renforcer une position au détriment des autres.

e. Il y a de nombreuses occasions dans le processus pour ceux qui se sentent perdants à un moment donné puissent faire connaître subséquemment leurs points de vue.

f. Le processus n'est pas neutre : il génère des gagnants et des perdants.

***La formulation n'a pas à se limiter à un seul groupe d'auteurs.***

Le concept même du fédéralisme suppose que dans la mise en place d'une politique nationale, le fédéral et l'ensemble des provinces soient en accord sur la mécanique de la politique qui sera mise de l'avant. Pour faciliter cette négociation avec un grand nombre d'intervenants, on utilise un cadre général semblable. Dans le cadre de la détermination des clauses particulières à l'entente québécoise, nous avons comparé les libellés de l'entente québécoise avec celle de la Nouvelle-Écosse. Nous avons choisi cette dernière entente, car c'est elle que Soberman a incluse comme modèle d'entente fédérale-provinciale du programme TIC à son rapport d'évaluation. De ce fait, elle apparaît comme une base de comparaison pertinente pour la détermination des clauses particulières au Québec. Le libellé des textes[122] du cadre général est identique, ce qui signifie qu'elles ont été rédigées par le fédéral ou par un comité mixte, fédéral-provincial, qui a suggéré l'adoption de textes similaires. De plus, il faut rappeler que l'essence même du concept du programme, la répartition des frais entre les trois niveaux de gouvernement, provient de la FCM. Ainsi, comme le fédéral et le provincial étaient parties prenantes à la formulation la tâche était d'autant facilitée pour les décideurs, la majorité des textes étant similaires.

***La formulation peut être faite sans une définition claire du problème ou sans que les groupes concernés soient mis à profit.***

L'idée originale de la FCM de partager les frais entre le fédéral, le provincial et le municipal avait été retenue par l'ensemble des parties prenantes. En ce sens, les enjeux sur la formulation portent davantage sur les modalités d'application de la politique que sur son objectif de base, la pertinence de procéder à la restauration des infrastructures ou sur sa mécanique de financement. Cette façon commune des trois paliers de gouvernement, de voir les choses, correspond à la réflexion de Howlett et Ramesh (2003 : 154), qui soulignent que, dans le secteur des politiques fiscales, il existe un ensemble d'idées dominantes et peu contestées qui conduisent à une communauté d'idées monopolistique ou hégémonique entre les divers intervenants.

Ainsi, comme le premier ministre fédéral, le principal décideur, a choisi d'importer une décision émanant du mode municipal et entériné par les provinces, les principaux paramètres de la politique étaient déjà décidés et n'ont pas fait l'objet de discussions ou négociations dans la conception de la politique. Il s'agit d'une situation non conforme à l'analyse séquentielle, « sticto sensu », qui présuppose que la première étape de la formulation consiste à concevoir différentes hypothèses pour résoudre la problématique, telle que le décrivent Meny et Thoenig (1989 : 200). Cet état de

[122] Il est à noter que l'entente du Québec est rédigée en français et celle de la Nouvelle-Écosse en anglais.

choses confirme la mise en garde, régulièrement soulignée[123], que l'analyse séquentielle des politiques publiques fournit un cadre conceptuel pour une analyse rigoureuse des politiques publiques, mais ne présuppose en aucune façon d'un déroulement des phases selon un ordonnancement linéaire.

***Il n'y a pas d'obligation pour que la formulation soit faite par une institution politique.***

En raison de la complexité du programme, il était normal que les rédacteurs des ententes soient uniquement institutionnels pour faciliter les négociations et que la mécanique pour convenir d'une entente sur le programme passe par la signature d'ententes fédérales-provinciales. Ce qui est paradoxal, c'est que le niveau municipal n'est pas parti à l'entente, alors que le fédéral, le provincial et le municipal sont des partenaires financiers égaux[124] dans le financement du programme. Les signataires de l'entente sont uniquement les représentants du fédéral et du provincial. Comme la signature du ministre des Affaires municipales confirme l'implication du mode municipal, qui selon la loi des Cités et villes est sous l'autorité du provincial[125], l'on ne retrouve aux ententes ni la signature d'un représentant de la FCM ou d'un représentant ou d'un organisme provincial représentant les municipalités, telles l'UMQ et l'UMRCQ[126] (Union des municipalités régionales de comtés du Québec).

***Plusieurs formulations peuvent se faire dans le temps sans renforcer une position au détriment des autres.***

Comme nous l'exprimions précédemment dans le cadre du programme québécois, plusieurs amendements ont été ajoutés au cadre général de l'entente par voie d'annexes[127]. Elles ont permis de préciser des textes, d'exprimer le transfert de sommes d'un volet à un autre, et ce, sans préjudice à l'un ou l'autre des partenaires.

---

[123] Meny et Thoenig (1989 : 202); Howlet et Ramesh (2003 : 14); Sabatier et Jenkins Smith (1993 : 4); Jacquot (2006 :76).

[124] L'implication du monde municipal dans les négociations était peu significative : ainsi à l'une de nos questions sur la consultation du monde municipal concernant les modalités de gestion du programme, un fonctionnaire du MAM nous a répondu que lors des rencontres entre le MAM et les organismes municipaux celles-ci étaient davantage axées sur l'information plutôt que sur la consultation.

[125] Article 1 de la Loi sur les cités et villes.

[126] Dont la raison sociale a été changée depuis pour la «Fédération Québécoise des Municipalités ».

[127] L'annexe 12, de notre thèse, précise le titre, la date, et le contenu de chacune des modifications apportées à l'entente fédérale-provinciale québécoise. Nous avons également joint un court sommaire des principales modifications qui ont été apportées à l'entente originelle de février 1994.

***Les occasions sont nombreuses dans le processus pour ceux qui se sentent perdants à un moment donné puissent faire connaître subséquemment leurs points de vue.***

La signature des ententes ne fait aucune place au monde municipal. Qui plus est, certains commentaires émanant de nos entrevues laissent sous-entendre que les rencontres avec les intervenants municipaux ont davantage eu une saveur d'information que de consultation. Cependant, le ministre Claude Ryan a consulté les regroupements de municipalités du Québec, l'UMQ et la FMQ, pour déterminer les priorités à cibler pour le programme. Les discussions ont permis d'établir cinq (5) grands types de travaux[128], distinguant ainsi le Québec des autres programmes provinciaux :

- la réfection des infrastructures de base
- la construction ou l'agrandissement d'équipements structurants
- la revitalisation des centre - villes des petites municipalités
- l'expérimentation de nouvelles technologies
- les grands projets à caractère urbain

Le résultat de cette consultation est d'autant plus important qu'il porte sur l'établissement des priorités des projets à financer et que les volets retenus par la suite dans l'entente Canada Québec sont essentiellement les mêmes.

***Le processus n'a pas un effet neutre. Il y a des gagnants et des perdants.***

Pour certaines provinces comme la Nouvelle-Écosse, l'utilisation d'un cadre général, sans aucune clause particulière, ne cause aucun problème. On ne peut alors parler de gagnant ou perdant.

Inversement, pour le Québec, le fait d'avoir réussi à négocier des ententes particulières signifie qu'elle a dû accepter un cadre général. À l'inverse, le gouvernement fédéral peut se révéler perdant dans le fait d'avoir accepté des clauses particulières pour le Québec. Mais, il devient gagnant par l'acceptation par le Québec du cadre général et surtout par le fait que les clauses particulières cédées au Québec sont celles qui sont louangées par de multiples intervenants.

[128] Leduc, Gilbert, « Réfection des infrastructures urbaines; la sélection des projets sera complétée en janvier, *Le Soleil*, le 23 décembre 1993, p. A4.

Ce survol des caractéristiques de Jones a été présenté surtout pour décrire le processus de formulation dans le cadre du PTICQ, car comme l'expriment Howlett et Ramesh, la formulation est généralement un processus diffus et complexe qui varie cas par cas. Cependant, elle est fort utile pour préciser les analyses qui suivent.

**Les contraintes dans la formulation des politiques.**

Dans la confection d'une politique, il y a une réalité à laquelle le concepteur doit faire face : c'est la faisabilité ou non de la politique. En premier lieu, il est important de préciser, comme le souligne Merton (1948), qu'en matière de décision politique, l'émotion joue tout autant que la rationalité. Ainsi, comme le décideur politique n'a pas à se justifier par des faits, il s'agit qu'il ait une perception négative d'une politique, pour qu'elle soit tout simplement éliminée de l'agenda.

***Contrainte sur l'essence de la problématique***

Le premier type de contraintes auxquelles sont confrontées les membres d'un sous-système politique porte sur l'essence même du problème (Howlett et Ramesh, 2003 : 145), qui peut rendre caduque ou inopportune l'utilisation de certaines solutions potentielles. Il en est ainsi du problème de chômage auquel Jean Chrétien doit faire face en 1993; il recherche une solution qui tout en étant d'application rapide est en mesure, par la visibilité des résultats, de briser la morosité de la population par rapport à la situation économique. Les stratégies de financement des infrastructures, telles l'émission par les villes d'obligations à intérêts non imposables, le transfert de points d'impôts, la création d'une banque d'infrastructures et la mise en place de PPP, en raison de leur faible visibilité ou de leur complexité ou longueur d'implantation, ne répondent probablement pas complètement à ses critères.

À l'inverse, le PTICQ fournit des réponses positives aux attentes du décideur. Il crée de l'emploi et permet une visibilité exceptionnelle. Des travaux routiers, par le fait même qu'ils se font à l'extérieur et qu'ils engendrent des difficultés pour les déplacement, sont « de facto » visibles et ne peuvent être ignorés par les citoyens. De plus, ce type d'instrument financier permet à répétition des annonces politiques : attribution du financement, pelletée de terre lors du début des travaux, suivi de l'avancement et coupure de ruban à la fin des travaux.

Une dernière facette, reliée à la situation politique du moment, se doit d'être soulignée. Dans la toile de fond de l'échec du référendum sur l'Accord de Charlottetown et la perspective qu'il engendre au Québec un référendum sur sa séparation du Canada, le PTICQ offrait la possibilité de

démontrer comment dans un régime fédéral, non seulement le fédéral et les provinces, mais les trois niveaux politiques peuvent s'entendre sur des responsabilités partagées.

***Contraintes constitutionnelles et institutionnelles***

La deuxième contrainte porte sur les contraintes constitutionnelles et institutionnelles (Howlett et Ramesh, 2003 : 145). Au Canada, sur le plan constitutionnel, le régime fédéral oblige une entente entre le fédéral et les provinces avant la mise en place des programmes à frais partagés dans des champs de responsabilités qui sont l'apanage des provinces.

Dans le cadre du PTICQ, la FCM a porté une attention à sensibiliser les provinces aux avantages d'une association avec le fédéral. Pour les provinces, les problèmes du manque de financement des infrastructures étaient connus. En faisant miroiter un partage des responsabilités financières des provinces par le fédéral, la FCM avait trouvé une excellente façon de convaincre les provinces de s'intéresser et d'adhérer au programme[129]. Concernant le risque pour les provinces de négocier avec le fédéral une entente portant sur le financement du monde municipal, un champ de juridiction provinciale, un ministre provincial invoque que les provinces possédaient un important contrepoids. En effet, pour empêcher le fédéral de subventionner directement les villes en cas de négociation difficile avec les provinces, ces dernières peuvent tout simplement décider de diminuer des transferts versés aux villes une somme identique aux subventions fédérales, annihilant de ce fait cette tactique.

***Contraintes procédurales***

Dans un contexte fédéral, l'application d'une politique nationale oblige d'avoir l'aval de l'ensemble des provinces. Cette recherche d'un consensus doit ensuite se concrétiser dans des documents légaux. Le véhicule utilisé dans le cadre du PTICQ est une entente fédérale refermant tout autant les objectifs du programme, les investissements consentis par chacune des parties et les principales modalités administratives convenues entre les parties. Une entente fédérale-provinciale est signée par chacune des provinces avec le gouvernement fédéral. Elle permet de faciliter la mise en marche du programme en évitant de cristalliser une mésentente, entre le fédéral et les provinces, sur des demandes particulières d'une ou plusieurs provinces. Ainsi, chacune des ententes peut renfermer des clauses obligatoires qui constituent le cadre du programme (Annexe 4) et des clauses spécifiques qui ont été négociées et ajoutées à la suite des demandes des provinces.

[129] Entrevues avec les politiciens qui invoquent la participation économique du fédéral comme une raison de la participation au programme.

***La différence d'approche entre le Québec et les autres provinces dans la mécanique d'utilisation des ententes fédérales-provinciales.***

À la lecture des rapports des vérificateurs, tant fédéral (Vérificateur fédéral novembre 1996; art. 26,76, 26,86 et 26,129) que provincial[130], des comptes rendus des commissions parlementaires et du rapport Soberman (Soberman, 1996 : vi, 64, 67), nous avons été interpelés par les nombreuses références à l'originalité du programme québécois. Celles-ci sont par ailleurs très bien expliquées dans la présentation du sous-ministre des affaires municipales, M. Alain Gauthier, lors de son audition à la Commission permanente de l'administration publique, le 14 mai 1997. Ces particularités du programme québécois induisent que les ententes entre le fédéral et les provinces renferment un ensemble de clauses qui en constituent le cadre général et un deuxième bloc qui permet l'inclusion de clauses particulières; ces dernières répondent au désir d'opérationnaliser le programme à leur satisfaction. Même si le chapitre 4 précise chacune de ces particularités et leurs répercussions sur la bonne marche du programme, il est important de s'interroger si ces particularités du programme avaient été intégrées dès la négociation de l'entente originale.

Pour déterminer précisément les clauses particulières au Québec, nous nous servirons de l'annexe 4 qui détermine les clauses incluses à l'entente générale et nous établirons une comparaison entre l'entente-cadre du Québec (Annexe 13) et celle de la Nouvelle-Écosse (annexe 23)[131]. Le choix de cette dernière est en fonction des mêmes raisons qu'énoncées précédemment. Les deux ententes contiennent un cadre général identique qui précise les objectifs, la gestion et la coordination, la mise en œuvre, les procédures contractuelles, les dispositions financières, les modalités de paiement, la vérification et l'inspection, l'évaluation du programme et l'information au public et les dispositions générales. La différence essentielle, c'est que l'entente québécoise renferme une annexe qui contient l'ensemble de ses particularités, ce qui fait en sorte que certains passages du cadre général réfèrent à l'annexe ou tiennent compte de l'existence de l'annexe[132]. La seule différence de fonds de l'entente générale se retrouve au point 4.1 de la section « Mise en œuvre » qui donne la responsabilité de la gestion au Québec[133]. Le libellé du Québec se lit comme suit :

[130] Comité des Comptes publics, Onzième rapport, 1999, page 3.

[131] Entente Canada-Québec sur le programme d'infrastructures, 7 février 1994, No:1994-007 et Canada-Nova Scotia Infrastructure Program Agreement, 14 janvier 1994.

[132] Le premier point de la section «1.0 Définitions» de l'entente du Québec mentionne l'existence de l'annexe A; la section des objectifs du Québec est amputée d'une partie laquelle est reprise dans l'annexe A.

[133] Ce fait a été soulevé par Michel Guimont; lors de son entrevue, il a indiqué que la négociation, pour que le Québec obtienne la responsabilité du programme, avait fait l'objet de discussions difficiles.

> « 4.1 Sous réserve des dispositions de la présente entente, le Québec verra à ce que les projets se réalisent dans les délais et le cadre budgétaire et à cette fin, *se chargera de prendre les mesures qui s'imposeront.* »

Celle de la Nouvelle-Écosse n'implique pas cette délégation d'agir pour que les choses s'accomplissent comme prévu.

> « Subject to the terms of this agreement, the Province shall undertake or shall cause to be undertaken the implementation of all projects. »

Cette approche de rechercher l'autonomie dans la gestion du programme est reliée au désir du Québec[134], tant des politiciens que des fonctionnaires responsables des négociations techniques, de ne pas se laisser dicter unilatéralement un programme et ses modalités par le fédéral. Par l'inscription de clauses particulières, ces intervenants peuvent simultanément inscrire leur empreinte sur le programme et en permettre l'efficience la plus grande possible. Dans le cas du PTICQ, ces négociations serrées entre le Québec et le fédéral sur les modalités opérationnelles ont eu une double résultante. D'abord l'obtention de l'autonomie souhaitée dans la sélection des projets et la gestion provinciale du programme[135], même si dans ce dernier cas le MAM devait obtenir l'aval d'un comité fédéral-provincial. Ensuite, et surtout, le Québec a obtenu une appréciation positive de la qualité de la gestion du programme par l'ensemble des organismes qui ont procédé à l'évaluation du PTICQ.

L'annexe A de l'entente du Québec (reproduite à l'annexe 13 de la présente thèse) renferme des clauses qui servent à préciser les objectifs spécifiques du Québec (section 1), à répartir les coûts en quatre (4) enveloppes distinctes (section 3, 4,8), à préciser les critères de sélection des projets (section 2), les modalités de versement de l'aide (section 6), à concevoir le concept du seuil et à indiquer la durée de l'aide et les autres modalités (section 9 et 7). Les quatre (4) enveloppes choisies par le gouvernement du Québec reprennent l'ensemble des priorités discutées avec l'UMQ et l'UMRCQ : un premier volet réservé aux villes de plus de 5000 habitants et un deuxième aux villes de 5000 habitants et moins, pour la restauration de leurs infrastructures de base, un troisième pour des projets d'innovation technologique et un dernier pour des projets à incidence urbaine. Le concept du seuil permet par l'obligation pour les villes de dépenser en sus de

[134] Rencontre avec André Ouellette du MAM. Il souligne la qualité de préparation des représentants du MAM lors des rencontres avec le fédéral. Les représentants étaient toujours convaincus de leur capacité d'influencer les négociateurs fédéraux.

[135] Chantal Hébert, «Feu vert au programme de réfection des infrastructures; les premiers ministres pourraient donner un coup de balai dans la fiscalité», *La Presse*, le 22 décembre 1993.

leur moyenne des deux années précédentes de s'assurer d'une création d'emplois. Finalement, les modalités de versement précisent que les subventions du fédéral se font comptant alors que la part du Québec sera payable sur 10 ans après la réalisation des travaux.

**Conformité avec un style de formulation**

La détermination de la constellation des acteurs impliqués dans le sous-système politique du PTICQ est primordiale, car elle a une influence directe sur le style de formulation politique qui sera utilisé.

Selon Howlett et Ramesh (2003 : 158), dans le cas d'un sous-système fermé, dans lequel il n'y a ni entrée de nouveaux joueurs ou de nouvelles idées, il n'en résultera qu'une calibration d'une politique existante.Dans le cas du PTICQ sur le plan fédéral, il s'agit d'un sous-système fermé. Les intervenants se limitent au secteur institutionnel et ils négocient régulièrement entre eux. Sur le plan décisionnel, le conseil des ministres fédéral bien que membre d'un gouvernement majoritaire, ne peut de lui-même mettre de l'avant la politique. Il doit négocier une entente entre le gouvernement et l'ensemble des provinces pour que le programme puisse se concrétiser. Les négociations se sont déroulées dans un contexte où on voulait agir avec célérité : le premier ministre fédéral étant pressé de mettre de l'avant une nouvelle politique dès le début de la prise du pouvoir, une période où la population est acceptante à la mise en place de nouveaux programmes.

L'ensemble de ces éléments conduit à un sous-système fermé; on n'y retrouve que les acteurs usuels, tant au niveau politique que du côté du fonctionnariat. Tout doit être négocié et l'accord dépend du bon vouloir du gouvernement fédéral et des dix (10) provinces. Il n'y a aucune ou peu de pression de l'externe en raison du caractère économique du TIC qui suscite moins d'interventions de groupe de pression qu'une politique qui touche directement la population. Il ne faut donc pas être très surpris que le cadre général que l'on retrouve dans les ententes fédérales-provinciales n'offre rien de bien original et se contente d'une calibration des objectifs, des taux de répartition entre les trois paliers de gouvernement et des modalités opérationnelles du cadre de gestion de politiques de subventions usuelles.

Cette situation est très éclairante sur le court laps de temps entre l'élection fédérale, du 28 octobre 1993, et l'entente conclue le 21 décembre de la même année lors de la rencontre fédérale-provinciale des premiers ministres. Cette diligence d'exécution, souvent soulignée par les vérificateurs, les commissions parlementaires et les évaluateurs[136], laisse à penser que les rédacteurs de la politique ont

[136] Vérificateur général du Canada (novembre 1996 : art. 26,28); Comité des comptes publics – Rapport à la Chambre (14 avril 1997 : 13); Soberman (1966 : iv).

travaillé avec une grande célérité. Il apparaît maintenant que cette vitesse d'exécution peut être nuancée par le fait que le TIC obligeait moins un effort rédactionnel ou une dose de créativité que des talents affinés de négociateurs pour concrétiser des ententes financières et économiques entre les partenaires.

La situation est différente dans le cadre de l'entente québécoise. Comme les ententes sont signées avec chacune des provinces, le Québec peut, en adhérant au cadre général du programme, obtenir des clauses particulières, sans en même temps devoir obtenir l'aval des autres provinces et sans altérer leurs positions. Sur le plan des contraintes, le Québec n'a qu'à négocier avec un seul intervenant, le gouvernement fédéral. Pour améliorer sa position, il peut utiliser son refus de signer l'entente. Comme, les autres provinces semblent satisfaites de l'entente-cadre[137], le Québec présume être seul à négocier : ce qui fait que le fédéral n'a qu'à ce dernier à satisfaire pour concrétiser l'entente. Le Québec a également développé une parade pour contrecarrer le fédéral si ce dernier veut, en cas de non-entente, investir un champ de juridiction réservé au provincial : le gouvernement du Québec n'hésitera pas à couper ses subventions aux villes du même montant que le versement du fédéral.

Dans l'entente québécoise, la formulation utilisée à l'Annexe A est conséquemment différente de celle du fédéral. Même si ce sont encore les mêmes joueurs qui s'y retrouvent, ils ne sont pas soumis aux mêmes contraintes. La possibilité de mettre en place de nouvelles idées devient possible parce que le Québec le souhaite et que le fédéral est davantage intéressé par la signature d'une entente que la conservation du statu quo. Cette combinaison, nouvelles idées et mêmes joueurs, permet une bonification des modalités opérationnelles du programme, tel que le propose le modèle de Jones.

La rédaction des ententes ayant permis la formulation du programme, l'étape suivante consiste pour les décideurs à concevoir une stratégie pour que le programme soit entériné et implanté.

## Prise de décision

Avant de préciser les stratégies qui ont fait en sorte que les provinces ont accepté cette proposition de financement du fédéral dans un champ d'expertise qui leur appartient, il convient de préciser le style de décision utilisé par les décideurs pour mettre de l'avant le PTICQ.

### Style de décision

Même si, dans le contexte des affaires publiques, des règles strictes et des processus d'opération standardisés conduisent souvent à des prises de décisions répétitives et routinières, il existe une

[137] À titre d'exemple, l'entente Canada - Nouvelle-Écosse ne renferme aucune annexe à l'entente-cadre.

latitude importante pour les décideurs d'utiliser leur propre jugement sur la meilleure façon de réagir dans une situation spécifique. Ainsi, puisque les décideurs ont des bagages différents en matière d'expérience, de connaissance et de préférences, leur interprétation d'un problème et des solutions potentielles varie d'une personne à l'autre. C'est pourquoi la sélection de la meilleure décision publique possible varie en fonction des intervenants.

Les premiers modèles de prise de décision avaient des approches diamétralement opposées. D'un côté, le modèle rationnel qui tente d'optimiser une solution par la collecte d'informations pertinentes et la confection de propositions scientifiques. De l'autre, le modèle « incrémental » qui utilise une approche moins technique et plus politique : les analystes y ont un rôle moins important en raison de la prépondérance des négociations entre les décideurs.

***Prise de la décision influencée par le contexte dans lequel se retrouvent les décideurs***

Comme l'expriment Meny et Thoenig (2003 : 214), le contexte dans lequel se prend une décision est influencé par 4 facteurs qui ont souvent une influence sur son contenu. Dans les deux premiers, ce sont les actions du décideur qui prédominent. Dans les deux autres, c'est le système qui l'emporte sur le décideur.

- La contrainte du rôle

  Selon Mintsberg (1980), quand le cadre dirigeant, tout comme le détenteur d'un rôle électif, doit prendre une décision, il le fait d'une façon très particulière. En premier lieu, il agit intuitivement sans avoir un portrait global de la situation ni l'information pertinente. Ensuite, il privilégie la communication verbale au détriment de l'information écrite. Il ne lit donc pas les dossiers.

- Niveau de la prise de décision (Acteur unique ou pluralité d'acteurs)

  À la limite, au moment de la prise de décision le champ des acteurs se cantonne aux acteurs publics. Qui plus est, au Canada, comme dans plusieurs démocraties parlementaires, c'est au cabinet (conseil des ministres) et à la haute fonction publique que revient la prise de décision au chapitre des politiques publiques

- La tyrannie des procédures

Elles imposent des contraintes au processus décisionnel. Meny et Thoenig les regroupent en trois catégories : les règles, les circuits de communication et la division des tâches.

Les règles fixent le droit de décider, les délais impartis et les modes de consultation. Les circuits de communication jouent un rôle déterminant. Comme nous l'avons expliqué précédemment, le décideur reçoit l'information sous forme verbale, ce qui laisse présumer que ceux qui lui transmettent les données synthétiques ont une influence prépondérante. La division des tâches souligne le fait que les problèmes sont traités dans des ministères à vocation ciblée, fiers de leur hégémonie, qui sont davantage à l'écoute de leurs commettants que s'ils étaient traités par plusieurs ministères.

- Les jeux de pouvoir

  Ils découlent de cette quasi-impossibilité pour le décideur d'agir de façon purement cartésienne. Un univers constitué d'opinions diverses rend difficile la concrétisation d'un consensus. Un tel environnement engendrera plutôt une entente négociée qui ne produira que des changements incrémentaux à des solutions déjà utilisées.

***Analyse du processus décisionnel***

Ainsi, il est loisible de comprendre qu'il existe différents styles de décisions. Forrester (1984), propose les variables qui permettent d'expliquer la pertinence du choix d'un style en fonction du contexte : le nombre et le type des acteurs, la clarté de la définition du problème, la qualité de l'information, le temps disponible et les contraintes institutionnelles. De plus, Forester précise les conditions que l'on devrait retrouver dans chacune des variables pour obtenir un modèle optimal de décision rationnelle. En premier lieu, le nombre de décideurs devrait être limité le plus possible et idéalement devrait se confiner à une seule personne, alors que la mécanique décisionnelle devrait être simple et sans influence de l'ascendance des autres acteurs du sous-système. Ensuite, le problème doit être bien défini et l'information disponible aussi parfaite que possible. Finalement, le temps disponible doit permettre aux décideurs de posséder toute la latitude pour évaluer chacune des possibilités et permettre d'évaluer chacune des conséquences.

Analysons les conditions qui prévalent au moment, où Jean Chrétien, chef du parti libéral, décide d'aller de l'avant avec le PTIC et de le considérer comme une des promesses électorales lors des élections d'octobre 1993.

**Le nombre d'acteurs**

Les principaux acteurs sont le premier ministre fédéral et les premiers ministres des provinces. Ce sont les premiers ministres qui représentent le pouvoir décisionnel. Même si les positions de chacune des provinces sont discutées dans les conseils des ministres, lorsque la décision d'adhésion ou non à une politique se négocie dans les rencontres des premiers ministres, ce sont ces derniers qui ultimement sont les détenteurs des pouvoirs décisionnels réels et symboliques.

Cependant, il ne faut pas oublier l'importance du monde municipal comme partie prenante. Il fallait obtenir leur aval au projet de politique déposé. À quoi sert une entente entre le fédéral et le provincial sur le financement d'un programme destiné aux municipalités, si ces dernières ne s'en prévalent pas? Même si le monde municipal est à l'origine du programme, les deux signataires de l'entente doivent s'assurer que la formulation du programme fera en sorte que les municipalités participeront au programme.

**La complexité du processus décisionnel**

Dans un régime parlementaire et dans le contexte d'un régime fédéral, différentes étapes se doivent d'être franchies avant que la politique puisse être implantée.

D'abord, le premier ministre ou le ministre responsable du dossier doit convaincre le conseil des ministres de la pertinence du dossier. Au Québec, les porte-étendards du dossier sont les signataires de l'entente, soit le ministre des Affaires municipales et des Régions, le ministre des Finances et la ministre du Conseil du trésor. Au fédéral, ce sont le président du Conseil du trésor et le ministre des Finances qui sont les signataires de l'entente. On peut voir l'importance portée aux dossiers par les deux gouvernements. Les ministères impliqués sont traditionnellement considérés comme importants à chacun des niveaux politiques et leurs titulaires sont des « poids lourds » du gouvernement qui ont une influence certaine à la table du conseil du ministre. Comme ils détiennent les cordons de la bourse, les autres ministres n'ont pas intérêt à s'opposer à leurs propositions, sans avoir un argumentaire sans faille.

Ensuite, le premier ministre fédéral devait obtenir l'aval des provinces pour aller de l'avant avec le programme. Comme le soulignent les différents médias et le précise le vérificateur général du Canada (novembre 1996), la concrétisation de l'entente s'est faite dans le cadre d'une rencontre fédérale-provinciale des premiers ministres.

> **26.27** Lors de leur réunion du 21 décembre 1993, les premiers ministres se sont entendus pour signer les ententes fédérales-provinciales et fédérales territoriales qui régissent le programme. Les ententes étaient en vigueur dès février 1994. Le programme est entré en vigueur après une période de préparation de base d'environ deux mois.

Les articles de journaux entre l'élection du gouvernement fédéral, à la fin de septembre, et la rencontre des premiers ministres le 21 décembre, démontrent bien qu'il y a plusieurs décideurs qui partagent des valeurs différentes. En sus du premier ministre fédéral qui doit lancer le programme tel que promis dans la campagne fédérale, la table des premiers ministres fédéraux, chacun des premiers ministres, les regroupements municipaux de chacune des provinces et les municipalités ont tour à tour commenté le programme et spécifié leurs attentes différenciées :

- Le fédéral désire combattre le déficit et s'assurer que la population endossera le programme.
- La table des premiers ministres veut s'assurer que les fonds prévus pour le TIC ne viendront pas diminuer les transferts fédéraux[138].
- Chacun des premiers ministres veut s'assurer d'une juste répartition des enveloppes financières. Certains de ceux-ci se préoccupent, en sus, de conserver la main mise sur la gestion du programme.[139]
- Les organisations municipales veulent s'assurer d'un mode de distribution non seulement équitable, mais efficace et efficient[140].
- Chacune des municipalités désire recevoir sa juste part et plusieurs d'entre elles souhaitent que leurs projets particuliers soient insérés dans la programmation.[141]

---

[138] Greenspon, Edward, «Provinces issues curt reminder on federal cash; No charging infrastructure program against transfer money, Martin told, *The Globe and Mail*, 3 décembre 1993, p.A4.

[139] «Quebec commits to Chretien's infrastructure Plan», *The Gazette,* 17 novembre 1993, p.7.; Hébert, Chantal, «Feu vert au programme de réfection des infrastructures; les premiers ministres pourraient donner un coup de balai dans la fiscalité», *La Presse*, 22 décembre 1993, p. A1.

[140] Leduc, Gilbert, «Québec sera maître d'œuvre du programme d'infrastructures, Le Soleil, le 23 décembre 1993, p. A4; Greenspon Edward, «Infrastructure plan angers municipalities Eggleton's move to give more clout to provinces, Ottawa deemed unfair»,The Globe and Mail, 8 décembre, 1993, A7.

[141] Laberge, Yvon, «Doré souhaite l'élaboration en public du programme des infrastructures», La Presse, le 8 décembre 1993, p.A10; «Programme d'infrastructure : tout le monde est prêt», Le Droit, mercredi 17 novembre 1993, p.3; Thompson, Elizabeth, «Rebuilding : big bucks for Quebec; Work could start soon», The Gazette, December 7, 1993, p.1.

- Finalement, il y a une discussion de fonds entre la pertinence d'affecter les fonds du programme à la restauration des infrastructures plutôt qu'au développement économique ou à la création d'espace public de qualité.[142]

L'on peut en déduire que le terrain d'entente qui s'est dégagé lors de la rencontre du 21 décembre est issu de nombreuses rencontrent techniques, qui se sont déroulés entre les élections fédérales et la rencontre des premiers ministres. Certains interviewés ont mentionnées ces rencontres auxquelles participaient des fonctionnaires et quelquefois les ministres responsables.

Ainsi pour que la décision se prenne sur la base la plus rationnelle possible, il a été choisi de ne réunir, à la rencontre ultime, que les premiers ministres; l'on a de cette façon créé un processus décisionnel simple qui a évité que les autres acteurs du sous-système ne puissent influencer les véritables décideurs.

**L'exactitude de la définition du problème**

L'ambiguïté des paramètres du PTICQ, soulevé par les vérificateurs, porte moins sur l'imprécision de la définition du programme, mais davantage sur le fait que le programme tentait de résoudre une double problématique. Ainsi pour mettre fin rapidement à la crise du chômage, le gouvernement fédéral acceptait facilement l'élargissement des conditions du programme relié à la restauration des infrastructures. Comme le souligne Chantal Hébert dans un article sur la rencontre des premiers ministres canadiens pour confirmer et annoncer la mise en place du TIC[143]

> « Pour obtenir ce feu vert rapide des provinces, Ottawa s'est engagé à leur verser presque sans condition sa quote-part des projets qui seront mis en chantier l'an prochain. Hier, le premier ministre Chrétien n'a même pas exclu que les sommes allouées au programme puissent servir à l'aménagement de stades sportifs, par exemple. «Notre préoccupation, c'est de créer des emplois», explique-t-il en ajoutant qu'il ne soulèvera pas d'objections «à moins que le coût de ce que nous investissons par rapport à la création d'emplois obtenue soit exorbitant.»

[142] Valpy, Michael, «Streets reach for the stars, not the potholes»,The Globe and Mail, 29 decembre, 1993,p.A2.

[143] Hébert, Chantal, «Feu vert au programme de réfection des infrastructures; les premiers ministres pourraient donner un coup de balai dans la fiscalité», *La Presse*, 22 décembre 1993, p. A1.

Pour le provincial, l'importance est mise sur la primauté que doit avoir la province sur le contrôle du programme. En ce sens, comme les subventions ne sont encadrées que de balises floues par le fédéral, elles deviennent ainsi des transferts quasi inconditionnels; ce mode de gestion permet, aux provinces qui le désirent, la maitrise d'œuvre du programme. Ce dernier aspect était l'une des revendications les plus importantes du Québec, comme nous l'a indiqué un des intervenants que nous avons rencontré, ce que reflètent également certaines analyses journalistiques de cette période[144].

> En vertu de ces balises très floues, le Québec aura la maîtrise d'œuvre du programme qu'il revendiquait. «Ces activités font partie du champ habituel des prérogatives du Québec», rappelle le premier ministre désigné Daniel Johnson.

Inversement, le monde municipal tient obstinément à ce que l'esprit et la lettre du programme portent spécifiquement sur la réfection des infrastructures. Comme le souligne le maire Jean Doré dont les propos sont rapportés par la Presse [145].

> «Rapidement, il faut que l'élaboration des critères (d'admissibilité) cesse de se faire entre fonctionnaires. Nous nous sommes beaucoup battus (les maires des grandes villes canadiennes) pour ce programme et la priorité doit aller au renouvellement des infrastructures municipales de base», a dit M. Doré.

Et Laberge précise qu'«En clair, comme l'Union des municipalités du Québec et certaines villes ontariennes, Montréal craint qu'une trop grande partie du programme à frais partagés de six milliards ne serve qu'à des travaux de maquillage et d'autres équipements visibles -très visibles, même - comme les centres de congrès, arénas, etc.. ».

Certains projets, acceptés dans la foulée du désir des gouvernements supérieurs à créer à tout prix de l'emploi, conduisent le vérificateur fédéral à commenter la définition donnée dans les ententes fédérales-provinciales au terme infrastructures comme «tout bien corporel immobilisé au Canada nécessaire à la prestation d'un service public» (Rapport du Vérificateur général du Canada, 1996 : 26.40).

[144] Hébert, Chantal, «Feu vert au programme de réfection des infrastructures; les premiers ministres pourraient donner un coup de balai dans la fiscalité», *La Presse*, 22 décembre 1993, p. A1.

[145] Laberge, Yvon, «Doré souhaite l'élaboration en public du programme des infrastructures», *La Presse*, le 8 décembre 1993, A10.

> 26.41 Cette définition se prête à une interprétation très large. Elle a servi à justifier le financement d'entreprises engagées dans des activités du secteur privé ou semi-privé, dans des domaines tels que les services récréatifs (par exemple, une station de ski et un terrain de golf…). Traditionnellement, les programmes d'aide à l'infrastructure ont ciblé le secteur public. La portée de l'aide du gouvernement appelle une clarification dans les ententes fédérales-provinciales ultérieures visant des programmes de ce type.

À l'inverse, les provinces ne se préoccupent que minimalement de s'assurer que le programme permet la création d'emplois. Il n'y a que quelques provinces, dont le Québec par la mise en place du seuil, qui ont tenté de s'assurer que le volume de projets durant le PTICQ soit supérieur à ceux des années précédentes (Rapport du Vérificateur général du Canada, 1996 : 26,59).

**La qualité de l'information**

Au moment de la prise de décision, selon des fonctionnaires rencontrés, le ministère des Affaires municipales ne possédait pas d'études étoffées sur différents types d'alternatives possibles pour la réfection des infrastructures ou les sommes nécessaires pour se faire. Ainsi, il ne semble pas que les décideurs québécois aient dû choisir une solution parmi une multitude de possibilités. Cependant, toujours selon les mêmes personnes, le MAM connaissait très bien les propositions et revendications de la FCM. De plus, selon un élu municipal, le MAM était en accord avec leur démarche et a défendu le programme davantage que l'Ontario et les provinces de l'Ouest.

La qualité de l'information peut également n'avoir qu'un faible effet sur la prise de décision. Ainsi, après que Chrétien ait décidé de mettre de l'avant, dans ses promesses électorales, le financement de la réfection des infrastructures par le biais du PTICQ, il lui était difficile d'envisager d'autres alternatives, d'autant plus que son autre promesse électorale d'importance, soit celle de mettre fin à la TPS, avait été abandonnée. Ce qui tend à corroborer l'assertion que comme la société s'attend du détenteur du rôle qu'il se conforme à une image stéréotypée, dans le cas présent le respect de ses promesses, ce mécanisme a restreint, pour le premier ministre Chrétien, l'éventail des possibilités pour s'attaquer à la crise économique.

Dans le cas du PTICQ, le fait pour le décideur étatique de disposer ou non de dossiers a eu des répercussions à l'opposée pour deux décideurs différents. Dans le cas du fédéral, Jean Chrétien a la réputation d'un décideur rapide axé sur le résultat : ainsi dans le cadre de ses rencontres avec son équipe, tant ministérielle que sa députation provinciale, il avait la réputation, selon un élu fédéral libéral, de toujours gérer ses rencontres à l'intérieur des délais prévus quel que soit le nombre et la difficulté des dossiers. Ce qui lui permettait de se concentrer sur la décision à prendre et moins sur la qualité du programme.

À l'inverse, Claude Ryan est constamment décrit comme un être cérébral qui lit ses dossiers et s'assure de leur cohérence, influencé peut- on présumer, par son expérience d'éditorialiste. Pour les fonctionnaires du MAM, «lorsque l'on rencontre le ministre, il faut avoir des dossiers étoffés, sinon on risque d'être rabroué», comme le souligne un membre de son équipe à ce moment. Comme nous l'expliquons de façon détaillée dans une section subséquente, ce trait de personnalité ne favorise pas une décision rapide. Même, si elle est à l'opposé de la proposition de Mintzberg, ce parti pris pour la qualité a eu des répercussions positives sur la qualité du programme québécois.

**La disponibilité de temps**

Il faut en premier lieu se rappeler que Jean Chrétien a donné son appui au programme proposé par la FCM, peu de temps avant les élections d'octobre 1993, ce qui laissait au parti libéral un court échéancier pour le modifier ou le peaufiner. De plus, la situation économique de la période faisait en sorte que les intervenants souhaitaient l'adoption d'un programme qui permettrait une implantation rapide et des résultats efficaces de création d'emploi.

Le PTICQ était ainsi une solution intéressante à cet égard, à condition qu'elle soit mise en place rapidement. Ce désir d'agir avec célérité est confirmé par le premier ministre du Canada qui, dès son élection, indique que «le programme de réfection des infrastructures publiques sera l'une des priorités de mon gouvernement, et nous agirons très rapidement». Et pour confirmer cet énoncé, il ajoute «J'ai demandé au greffier du Conseil privé… et si c'est possible de le faire adopter sans une loi[146]».

La conjoncture favorable, découlant des premiers mois de pouvoir d'un nouveau gouvernement, est également une raison qui incite les politiciens à aller de l'avant rapidement avec de nouveaux programmes ou de nouvelles politiques. C'est probablement l'une des raisons qui

[146] Dion, Jean, «Les priorités de Chrétien; les hélicoptères et l'aéroport de Pearson», Le Devoir, le 28 octobre 1993, p. A1.

motivaient Jean Chrétien. Les résultats de deux sondages, le premier portant sur la pertinence du TIC et le deuxième sur la gestion des 100 premiers jours de Jean Chrétien, confirment cette stratégie de Chrétien. Le premier sondage, rendu public le 15 décembre[147], indique que 58 % des citoyens canadiens et 62 % des Québécois croient que le PTICQ aura un impact positif sur l'économie. Les données du sondage, publié le 23 décembre[148], indiquent de son côté que 61 % des Canadiens appuient l'équipe Chrétien, que le nouveau gouvernement a mis le Canada sur la bonne voie et que la préoccupation majeure des Canadiens, à un niveau de 51 %, est la crise de l'emploi. Des données qui donnent raison à Chrétien d'avoir privilégié la mise en place rapide du programme aux dépens d'une démarche qui aurait mis l'accent sur la qualité du programme.

**Les stratégies qui ont permis d'obtenir le consensus des provinces**

Comme l'expriment Braun, Bullinger et Walti (2008 : 134), le gouvernement fédéral, lorsqu'il a besoin de l'appui des provinces pour implanter une politique de stabilisation économique, doit négocier avec les provinces. Cependant, le régime fédéral canadien préconise l'autonomie et la diversité. Lors de l'implantation de politiques fiscales, ces caractéristiques risquent, si elles ne sont pas atténuées par des stratégies négociées de transferts de fonds, de conduire à des conflits entre les partenaires; ceux-ci peuvent se concrétiser par des actions non coordonnées, une intrusion dans d'autres champs de compétence et des approches d'attaque et de riposte. L'obligation, de l'atteinte d'une entente, oblige le plus souvent à un compromis qui ne permet pas d'utiliser, en tout temps, la solution la plus efficace.

> «There are considerable constraints if the collaboration of the provinces is needed. This can be the case either if the federal government needs the cooperation of provinces in other policy matters or if it envisages implementing macroeconomic stabilisation policies. In this case, it has to search for a consensus by distributive bargaining or must avoid the consequences of negative coordination. In both cases the use of the fiscal policy instruments is sub-optimal. »

Nous décrivons dans les lignes qui suivent, certaines des stratégies utilisées et des compromis qui ont été nécessaires pour obtenir l'adhésion des provinces. Nous tenterons par la suite d'analyser si la proposition de Braun, Bullinger et Walti s'est avérée fondée dans le cas du PTICQ.

[147] «Most say economy to gain from creation plan», The Gazette, 15 novembre 1993, p. A7.
[148] «61 % des électeurs appuient le chef libéral», Le Soleil, 23 décembre 1993, p. C7.

***L'utilisation des ententes fédérales-provinciales***

La mécanique décisionnelle exige que des ententes fédérales-provinciales soient signées par le gouvernement fédéral et chacune des provinces (annexe 4) pour qu'elles puissent s'appliquer à l'ensemble des villes et par voie de conséquence à l'ensemble des citoyens. Qui plus est, tel que présentée dans le tableau confectionné par le vérificateur, les provinces et le fédéral devaient s'entendre sur 5 points d'importance : la responsabilité des provinces d'évaluer, de sélectionner et de proposer les projets, leur approbation par le gouvernement fédéral, la mise en place d'un comité de gestion fédéral-provincial responsable de l'approbation finale des projets, l'exigence de la confection d'une évaluation du programme et la possibilité d'une évaluation de conformité. Malgré que le niveau municipal ne soit pas signataire à l'entente, celle-ci prévoit que les villes sont responsables du choix des projets qu'elles désirent effectuer.

Cette formule, déjà connue, a, semble-t-il, bien fonctionné si on se réfère aux discussions du comité des comptes publics.

> « La méthode qui consiste à se servir des ententes fédérales-provinciales comme cadre pour l'exécution du programme est bonne et comporte de nombreux avantages. La division des responsabilités entre le fédéral et les provinces, fondée sur l'expertise de chaque palier de gouvernement, offrait des avantages manifestes[149]. »

Le gouvernement, à la suite au rapport du comité des comptes publics, a réitéré les mêmes commentaires concernant l'utilisation des ententes fédérales-provinciales (Vérificateur général du Canada, 1996; 26,142).

> « Le gouvernement accepte les conclusions globales du rapport du vérificateur général au sujet de la pertinence et de l'efficacité des ententes fédérales-provinciales, les pierres d'assise de ce genre de partenariat »

Cette stratégie qui consiste à recourir à des ententes particulières avec chacune des provinces a surement facilité la mise en place rapide du PTI. Toutes les ententes entre le fédéral et chacune des provinces ont été signées entre le 14 janvier et le 18 février 1994 (voir annexe 4), alors que le parti libéral a été élu le 25 octobre 1993 et que l'entente politique sur la mise en place du PTI a été convenue à la rencontre des premiers ministres du 21 décembre 1993. Cette période apparait relativement courte, en considérant que certaines provinces, comme le Québec, ont obtenu

[149] Comité des comptes publics, 20 février 1997, page 2.

l'inclusion de clauses particulières. Un extrait du rapport du comité des comptes publics, dont font partie les membres de chacun des partis politiques, soumis à la chambre des Communes est très explicite à cet effet[150].

> « Le programme a été mis en œuvre rapidement, ce qui était essentiel compte tenu de l'objectif d'accélérer la reprise économique nationale en créant des emplois ».

On peut penser que l'intégration dans un document commun à l'ensemble des provinces, du cadre général et des demandes particulières de chacune des provinces, a permis d'obtenir les signatures de l'ensemble des provinces dans un laps de temps aussi court que celui qui s'est effectivement réalisé.

***La répartition des responsabilités entre les trois niveaux de gouvernements***

Le Comité des comptes publics traduit très bien l'importance et en même temps la complexité des ententes fédérales-provinciales ou chacun doit se sentir partie prenante.

> « On a pris en considération l'expertise et les compétences des intervenants, mais tous ont eu leur mot à dire. La mise en œuvre du programme a mis l'accent sur l'identification des besoins au niveau local, sur l'établissement des priorités collectives et la prise de décision au niveau municipal pour la sélection des projets. Le choix des projets a été soumis à l'examen des provinces et du gouvernement fédéral »[151].

Ces propos sont repris dans les rapports du vérificateur fédéral lorsqu'il explicite les responsabilités de chaque niveau de gouvernement dans le programme (Vérificateur général du Canada, 1996 : 26,19; Vérificateur général du Canada, 1999 : 17,20 à 17,23).

Même si les municipalités n'étaient pas parties prenantes à l'entente, il était important que, pour obtenir un programme vraiment efficace, une part des responsabilités leur soit laissée et que les deux autres niveaux de gouvernements se partagent les autres responsabilités. Jean Chrétien convenait que « son programme de réfection des infrastructures publiques pourrait prendre un certain temps à être institué de manière formelle étant donné la nécessité pour Ottawa de conclure des ententes avec les provinces et les municipalités »[152].

---

[150] Comité des comptes publics, Rapport à la chambre, 6e Rapport, 14 avril 1997.

[151] Comité des comptes publics, Rapport à la chambre, 6e Rapport, 14 avril 1997.

[152] Dion, Jean, «Les priorités de Chrétien; les hélicoptères et l'aéroport de Pearson», *Le Devoir*, le 28 octobre 1993, p. A1.

***La répartition équitable des enveloppes entre les provinces***

De plus, il a fallu trouver une formule de partage des subventions qui convienne à l'ensemble des provinces[153]. C'est ainsi que la clause, qui détermine la répartition entre les provinces, définie une pondération fondée sur la population et le niveau de chômage des provinces. C'est une formule qui permet de ne pas négliger l'impact de la situation économique dans la répartition des fonds. (Vérificateur général du Canada, 1996).

> « 26.16 Les ressources fédérales ont été réparties entre les provinces, les territoires et les Premières nations sur la base de leur population et du chômage, les deux facteurs ayant une importance égale. [154]»

Ce sont le Québec, les provinces maritimes et les premières nations qui bénéficient de la formule de partage (annexe 24). En effet, pour ces provinces et territoires, les taux pondérés de répartition, à la colonne quatre de l'annexe 24, sont supérieurs à ceux de la première colonne, le pourcentage de répartition de la population.

Ces choix, quoique simples en apparence, font dire à Soberman (1996; 11) que cette approche, jumelée à des lignes directrices non contraignantes, sont les raisons, « it is a tribute », pour lesquelles les ententes ont pu être signées en moins de trois mois après l'annonce de la mise en place du programme[155].

***La possibilité que le programme s'applique à toutes les municipalités***

Une première préoccupation touche la capacité des plus petites villes à préparer des projets qui conviennent aux paramètres spécifiés dans le programme. Contrairement aux grandes municipalités qui ont le plus souvent des équipes à l'interne pour planifier la séquence des projets en immobilisations à effectuer, les plus petites municipalités, peu nanties en ressources, préparent leurs projets davantage sur une base ad hoc.

On peut considérer cette problématique comme découlant d'une responsabilité provinciale. Ainsi, le gouvernement du Québec pour s'assurer d'une saine compétition entre les grandes et petites municipalités s'est assuré, par la création des volets 1 et 2, que des sommes soient réservées aux municipalités de moins de 5000 habitants.

---

[153] Greenspon, Edward, «Provinces issue curt reminder on federal cash, no changing infrastructure program against transfer money, Martin told»,*The Globe and Mail*, 3 décembre, 1993, p. A4.;

[154] Les données précisant la répartition des enveloppes de la première phase du programme sur chacune des provinces sont présentées à l'annexe 1 alors que celles de la deuxième phase sont présentées à l'annexe 2.

[155] L'annexe 4, du Rapport Soberman, précise que les ententes ont été signées entre le 14 janvier et le 18 février.

En sus des considérations politiques des ententes tripartites, la dimension financière du programme soulevait des interrogations. Ainsi le directeur de l'Institut de développement urbain, Cameron Charlebois invoquait que « plusieurs villes ne pourront contribuer au financement de grands travaux d'infrastructures. Le problème c'est que peu d'entre elles peuvent s'endetter davantage ». Qui plus est, la firme de cotation Moody's a indiqué, par le biais de ses analystes William Streter et Debra Roana, que « Moody' s surveillera la performance financière et le processus budgétaire des municipalités affectées, et fera un rapport sur tout impact potentiel sur leur cote de crédit »[156].

Les ententes ne contenaient aucune disposition palliative à cet effet. Cependant, nous n'avons retrouvé aucune situation, ni dans nos lectures ni dans nos entrevues, de l'incapacité des villes à

utiliser le programme en raison de leur situation financière déficiente.

Finalement, des ententes ont été conclues avec les nations amérindiennes pour s'assurer qu'elles aussi soient dotées de ressources pour leur permettre de remplacer leurs infrastructures.

**Des négociations sans animosité**

Notre analyse ne démontre pas que les négociations entre le fédéral et les provinces ont été imprégnées d'un climat de suspicion, de tiraillements et de tension; à preuve le peu de temps entre l'arrivée au pouvoir du gouvernement fédéral et la signature des ententes. L'utilisation des ententes fédérales-provinciales, la détermination de responsabilités propres à chaque niveau de gouvernement, un mode de répartition des enveloppes équitables entre les provinces et le soin porté par certaines provinces pour s'assurer que l'ensemble des municipalités aient accès aux subventions fédérales et provinciales ne sont pas étrangères au climat serein des négociations. Il ne faut pas négliger, comme facilitateur des négociations, la proposition d'un transfert fédéral de 2 milliards de dollars aux provinces; cependant, ce n'était pas le seul élément déclencheur, car cette somme était conditionnelle au même investissement de leur part.

## L'implantation des politiques publiques

Pendant longtemps, l'analyse politique considérait que, dès que la prise de décision politique était complétée, l'implantation se faisait sans déroger aux modalités prévues dans le programme. Ce raisonnement, selon Meny et Thoenig (1989 : 234), s'articulait autour de trois (3) croyances. D'abord, on prenait pour vrai la primauté de la hiérarchie de l'autorité : on croyait que les exécutants travaillant à la base obéissaient parfaitement aux décideurs au sommet de la pyramide

[156] Noël, André, «La dette des villes frôle les 10 milliards», La Presse, 6 novembre 1993, p. A1.

hiérarchique. Selon la perspective de Weber, la bureaucratie constitue le mode le plus rationnel et elle suppose que les circuits de contrôle hiérarchique suffisent à ce que les actes désirés se concrétisent sans modifications. Ensuite, on croyait à une dichotomie qui existerait entre le monde politique et le monde administratif : le premier dévolu aux responsables élus et le deuxième aux fonctionnaires qui, en raison de l'intérêt général, de leur neutralité partisane et de leur professionnalisme, agiraient en toute objectivité. Finalement, on croyait en un principe d'efficience, qui présume qu'une organisation est soumise à un principe fondateur qui fait en sorte qu'elle recherche continuellement l'optimisation entre les ressources et les résultats.

À compter du début des années 1970, la littérature scientifique s'est emparée du thème de l'implantation des politiques publiques. Plusieurs citent l'article de Pressman et Wildavsky (1973) dont l'étude démontre que les sommes versées pour les résidents d'Oakland n'ont pas été utilisées comme prévu dans le programme de création d'emplois. L'étude est moins importante par l'originalité des faits qu'elle révèle que par les voies qu'elle suggère pour l'analyse du processus d'implantation. Pressman et Wilansky proposent qu'il n'y ait pas de distinction entre le politique et l'administratif, chacun pouvant à sa façon miner le processus d'implantation. Ensuite, ils soulignent l'importance de considérer toute action et réalisation de mise en œuvre qu'elles soient en ligne ou non avec la politique formulée.

Les théories sur l'implantation d'une politique publique fournissent une multitude de variables selon O'Toole (2000). C'est pourquoi, nous avons choisi de nous concentrer sur la proposition de Howlett et Ramesh (2003 : 195), qui se concentre sur cinq variables : le mode de fonctionnement choisi dans la relation entre les politiciens et les fonctionnaires, la nature des groupes impliqués, les procédures mises en place pour s'assurer du respect de la décision, les réflexions des acteurs relativement aux directives émises et la pertinence de l'instrument utilisé pour concrétiser le programme.

**Relations entre le politique et l'administratif**

D'abord, comme le souligne la théorie du principal agent, la structure politico - administrative de nombreux gouvernements fait en sorte que ceux qui sont responsables de la prise de décision, les politiques, doivent déléguer la responsabilité de l'implantation à des fonctionnaires qu'ils ne dirigent qu'indirectement. La théorie du « principal agent » fait ressortir le fait, tout comme le soulignent les tenants du « public choice », des intérêts divergents entre le politique et la fonction publique. Elle rappelle que les fonctionnaires ont leur propre ambition et une compréhension et une connaissance

des systèmes qu'ils peuvent opposer à la vision des politiciens. C'est ainsi que de nombreux auteurs (Kerr, 1976; Ingram et Mann, 1980; Mulford, 1978) soulignent que l'écart entre la vision politique et la réalité administrative est la source de nombreux échecs dans l'implantation des politiques publics. De plus, l'analyse du mode de gestion privilégié, centralisé ou décentralisé, permet de déterminer si ce choix, découlant le plus souvent de la personnalité du décideur politique impliqué, a un effet sur la mise en place d'un programme.

Au Québec, le ministère des Affaires municipales est le responsable de l'implantation du programme. C'est Claude Ryan qui est en place au moment de la création du programme. Monsieur Ryan est reconnu pour sa connaissance des dossiers ce qui à première vue, peut laisser supposer qu'il contrôle plus qu'il ne délègue. Les fonctionnaires rencontrés tracent un tout autre profil du ministre en place. Il est décrit comme un homme affable qui laisse beaucoup de latitude aux fonctionnaires. Alors que nous émettions l'hypothèse que les modes de gestion du programme émanaient du ministre, les entrevues avec le personnel du ministère révèlent une tout autre réalité. La conception du programme a été pensée par les responsables du programme d'infrastructures du Ministère.

Les entrevues ont également permis de saisir une deuxième réalité imprévue découlant de la mise en place du PTICQ. Ainsi, pour le service des infrastructures, la mise en place du PTICQ constituait un défi important qui ralliait tous les intervenants autour d'un projet rassembleur. Qui plus est, l'importance du programme a vu les effectifs de la direction passer d'une dizaine de personnes à plus d'une quarantaine. Cette croissance n'a pas été que quantitative, mais fut également significative qualitativement. Les personnes engagées étaient toutes des professionnelles. D'abord, on retrouvait des ingénieurs pour l'approbation des projets; ils avaient toute la compétence pour comprendre et évaluer ces projets. Leur recrutement a été possible parce que, dans cette période, le marché de l'emploi était difficile pour les ingénieurs civils, comme l'ont souligné certains intervenants rencontrés. Ensuite, les équipes de vérificateurs étaient constituées de comptables agréés, ce qui permettait la mise en place de programmes de vérification efficaces et adaptés au programme.

Pour éviter un dysfonctionnement entre la vision des politiques et le pragmatisme des fonctionnaires, certains, tels Pressman et Wilandsky, suggèrent de préciser, dès l'étape de la formulation, les conditions présidant à la mise en œuvre. Sous cet aspect, les rédacteurs des ententes fédérales-provinciales ont facilité l'opérationnalisation du PTICQ en intégrant dans les textes le rôle des deux niveaux de gouvernements et en y précisant les attentes du politique sur le travail de l'administratif.

En sus de la délégation d'autorité, un deuxième aspect qu'il ne faut pas négliger, c'est de s'assurer que des mécanismes sont mis en place pour éviter que les politiques soient neutralisées ou détournées. Par essence, toute politique publique présuppose un changement social. La mesure du désir ou de la résistance aux changements des responsables de la mise en œuvre n'est pas donnée. Il est important, comme le suggèrent Meny et Thoenig (1989 : 250), d'utiliser certains critères de mesure des outils mis en place par les décideurs pour s'assurer de l'efficacité de l'implantation de la politique : critères qualitatifs ou quantitatifs pour évaluer l'atteinte des objectifs, échéance prédéterminée pour la durée de la mise en œuvre du programme, incitatifs pour se garantir de l'adaptation des fonctionnaires aux nouvelles façons de faire et stratégies mises en place pour s'assurer de la mobilisation des responsables de l'implantation.

Dans l'implantation du PTICQ, les préoccupations des politiciens étaient axées davantage sur le désir d'une mise en place rapide du programme que sur la qualité de la programmation. Conséquemment, leurs attentes de résultat relativement aux activités de l'appareil administratif portaient principalement sur des mesures d'efficacité : rapidité pour signer les ententes, disponibilité de la programmation pour le monde municipal et implantation de l'appareillage administratif pour être en mesure d'accepter les projets et de verser les subventions.

Dans les relations entre la fonction publique fédérale et celle des provinces et entre les gouvernements provinciaux et le monde municipal, les contrôles étaient plus ciblés et centrés vers des indicateurs mesurant davantage l'efficience du programme et le respect des normes : respect des délais, concept du seuil, type de coût, acceptation a priori des projets, investissement dans les créneaux autorisés. Cette situation découle probablement du nombre de paliers gouvernementaux impliqués et de la complexité organisationnelle qu'une telle approche suppose : un modèle de livraison où le fédéral accepte le projet et le provincial établit les normes et présélectionne les projets. Investis de ces responsabilités, les fonctionnaires fédéraux et provinciaux voulaient s'assurer de remplir correctement leurs devoirs.

La permission dévolue à la direction des infrastructures de recruter comme personnel temporaire des professionnels (ingénieurs et comptables agréés) a sans aucun doute rassuré les responsables du programme sur leur capacité à mettre de l'avant avec efficacité un programme pour lequel ils n'avaient pratiquement aucune expérience. En disposant de ce type de ressources, il était possible à l'aide des spécialistes en ingénierie de porter un jugement éclairé sur la pertinence des projets soumis et, par la suite, à l'aide des professionnels de la comptabilité, de s'assurer de la conformité financière des ententes avec le monde municipal. Même, s'il est difficile de corroborer si les décideurs

politiques étaient à l'origine de cette démarche, on peut affirmer qu'ils n'y se sont pas opposés. Lors de nos entrevues, c'est avec beaucoup de fierté que le concepteur du programme nous a souligné le type de personnel qu'il avait recruté pour mener à bien le programme. En permettant l'engagement de ce personnel de haut niveau, les politiciens s'assuraient que le personnel affecté aux programmes possédait théoriquement tous les attributs pour s'acclimater rapidement aux programmes et fournissaient aux responsables de l'implantation une dose de motivation supplémentaire en les assurant de disposer de ressources de qualité, autonomes et exigeant peu de formation.

**La nature des groupes impliqués**

Howlett et Ramesh (2003 : 192) soulignent que la nature des groupes impliqués engendre d'autres types de difficultés systémiques. Ainsi, les relations entre les différents partenaires institutionnels responsables de la livraison du programme sont une autre dimension qui peut tout autant faciliter ou nuire à la bonne marche d'un programme. Le nombre de partenaires et leur habileté administrative à intégrer le programme sont deux des variables les plus importantes à considérer.

Ainsi, dans le PTICQ, le nombre de participants ciblés, les ministères fédéraux et provinciaux et les villes, est relativement petit par rapport à un programme universel qui touche l'ensemble des citoyens. Ce phénomène permet une coordination plus facile, entre l'ensemble des intervenants, pour la conduite du programme. Cependant, à l'inverse, chacune des parties est fière de son autonomie : il est donc essentiel dès le départ de préciser le rôle de chacun si l'on veut éviter par la suite des conflits intergouvernementaux sur leurs responsabilités respectives. Ainsi, dans ce type d'entente, où il y a un risque de mésentente entre les niveaux fédéral et provincial, ce qui prime, c'est moins de s'assurer que les fonctionnaires joueront leur rôle à la satisfaction du politique, mais davantage que chacun des niveaux politique, fédéral et provincial, puisse y retrouver son compte : un partage des responsabilités qui répondent aux attentes tant fédérales que provinciales et un partage des fonds entre les provinces selon une formule qui fasse l'unanimité des provinces

Dans le cas du PTICQ, la pierre angulaire repose sur les ententes fédérales-provinciales signées entre le gouvernement fédéral et chacune des provinces. Comme le souligne Soberman (1996 : iii), ces ententes précisent les objectifs du programme et la mécanique de la gestion et de la livraison du programme[157].

[157] On retrouvera à l'annexe 5 un schéma qui synthétise les relations entre le gouvernement provincial et les villes d'une part et entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial d'autre part.
L'annexe 4, quant à elle, précise en abscisse les principales clauses des ententes fédérale-provinciales et en ordonnée l'incorporation ou non de ces clauses aux ententes de chacune des provinces.

> « … Federal-provincial agreements … covering the purposes of the Program and the mechanisms for program delivery and management. These agreements established general guidelines and criteria for eligibility. They also required the establishment of federal-provincial Management Committees for purposes of Program implementation ».

Quatre (4) agences différentes ont été choisies par le gouvernement fédéral comme gestionnaires par le gouvernement fédéral. Au Québec, cette responsabilité est assumée par le bureau fédéral de développement régional, plus particulièrement au comité de gestion provincial. Les ententes précisent clairement le rôle de chacun des niveaux politiques : les provinces évaluent, sélectionnent et proposent les projets, et le comité fédéral-provincial donne l'approbation finale. L'implication des villes se limite à celui du demandeur de fonds qui soumet un projet, devant se conformer à un cadre prédéterminé par les organismes subventionnaires. À l'exception de l'Alberta, les villes n'avaient aucun droit de vote au comité de sélection final des projets. Finalement, les provinces avaient accepté le principe d'une évaluation de programme et la possibilité d'une évaluation de conformité des activités du programme.[158]

Concernant le rôle des villes, Soberman exprime clairement la latitude laissée aux provinces dans le choix des objectifs propres à combler leurs besoins

> « At the provincial level, the program allows considerable latitude with respect to priorities setting and the distribution of both the provincial and municipal shares to individual municipalities ».

Les objectifs diffèrent d'une province à l'autre. Au Québec, des enveloppes ont été réservées pour les petites communautés, l'innovation technologique et la rénovation urbaine dans les grandes villes, alors qu'en Alberta et en Ontario les budgets ont été répartis selon la population en laissant le soin aux municipalités de choisir leurs priorités. En Colombie-Britannique, ce sont les investissements en gestion des eaux potables et usées qui ont été priorisés. Ainsi, les formules de distribution sont, soit des allocations directes faites aux municipalités ou, à l'inverse, des budgets disponibles pour lesquels les villes sont en concurrence en fonction de la qualité et de la pertinence des projets soumis.

[158] Au Québec en sus du rapport d'évaluation de Soberman, le ministère des Affaires municipales a commandé un rapport d'évaluation du programme québécois, Robert et Belley (1999) et un rapport sur la gestion de projets spécifiques de l'INRS (Grieu : 1997). En sus de la vérification faite par le gouvernement fédéral, le vérificateur du Québec s'est penché à deux reprises sur la gestion du programme québécois.

**Les procédures mises en place pour s'assurer du respect de la décision**

La mise en œuvre d'une politique publique, tel que le décrit Antoine Mégie (2006 : 287), constitue le processus d'application des décisions. Cette phase permet de caractériser un moment de l'action publique où la décision se confronte à la réalité à travers l'application de directives gouvernementales. Mégie précise que l'étude de la mise en œuvre implique de devoir travailler sur la problématique du changement par la prise en compte simultanée des moyens mis en œuvre, de l'interprétation des directives par l'ensemble des acteurs et du mode d'application ou non de ces directives.

Cette définition de Mégie est très bien traduite par le sous-ministre du Ministère des Affaires municipales, Alain Gauthier, dans ses remarques finales à la Commission permanente de l'administration publique du 14 avril 1997 :

> « La nécessité d'optimiser les ressources financières de l'État, et dans cette optique-là on essaie de mettre en place des procédures qui soient les plus adéquates possible pour respecter la notion d'équité, de transparence et d'efficacité. Ce qu'on essaie de passer, dans le fond, comme information auprès du personnel politique qui a à prendre les décisions, c'est un certain nombre de balises qui permettent d'avoir un traitement le plus adéquat possible pour que tout le monde ait l'impression d'avoir été traité de façon équitable. » [159]

Ainsi, dans cette section, l'interprétation des directives et leur mise en application sont explicitées en regard de leur influence sur le respect des notions de transparence et d'équité.

Même si, dans le cas à l'étude, les récipiendaires des subventions sont tous des organismes publics bien organisés, il est important d'analyser si les modèles de répartition des responsabilités entre les divers niveaux de gouvernements sont efficaces et si les procédures mises en place conviennent à l'ensemble des villes

Le gouvernement fédéral a choisi différents types de stratégies de contrôle pour s'assurer de l'efficience de ses subventions. Un contrôle a priori dans la sélection des projets et un contrôle a posteriori pour le respect des ententes dans l'utilisation par le provincial et les villes des sommes versées. Tous les projets analysés et retenus par les provinces doivent recevoir l'aval du

[159] Journal des débats, Commission permanente de l'administration publique (mai 1997 : 49)

gouvernement fédéral. Au Québec, cette autorisation s'effectue par le comité de gestion fédéral-provincial où se rencontrent les représentants du MAM et ceux du Bureau fédéral de développement régional (BFDR), section Québec[160]. En sus de répondre aux objectifs de suivi du gouvernement fédéral, cette façon de faire permet tout à la fois l'atteinte des objectifs d'efficacité et de transparence. L'efficacité se retrouve dans la latitude laissée aux villes, les plus en mesure d'en déterminer la priorité, de choisir leurs projets et la transparence par l'obligation du niveau provincial de devoir faire entériner sa sélection de projets.

Le Vérificateur général du Canada convient en premier lieu qu'il y a plusieurs aspects positifs dans les dispositions des ententes fédérales-provinciales. Il souligne en particulier la répartition des tâches entre les trois paliers de gouvernement fondée sur leurs connaissances comparatives. Il précise « qu'il était donc approprié, à notre avis, que le gouvernement fédéral n'intervienne pas dans le processus de proposition des projets, ni qu'il soit en position de «reconsidérer» les décisions prises sur les propositions de projets initiées par les autres paliers de gouvernement (Vérificateur général du Canada, 1996 : 26,29)». Le vérificateur souligne de plus que cette méthode réduit les chevauchements et qu'il en résulte une réduction des dépenses d'administration globales des gouvernements (Vérificateur général du Canada, 1996 : 26,30). Il ajoute, par la suite, que cette façon de faire a contribué à de bonnes relations fédérales-provinciales, en soulignant que, dans chaque région où il s'est rendu, les agents de programme fédéraux concernés ont décrit les relations avec leurs homologues provinciaux en termes positifs (Vérificateur général du Canada, 1996 : 26,31). Le coprésident puis président, à compter de 1994, du comité de gestion fédéral – provincial au Québec, un représentant du MAM a également souligné que les réunions étaient en général cordiales, mais qu'il pouvait y avoir des discussions plus corsées.

Cependant, le Vérificateur général[161] souligne que les propositions (projets) n'étaient pas accompagnées d'une analyse convaincante en fonction des critères de sélection (Vérificateur général du Canada, 1996; 26,70). Il ajoute que « le manque d'information, pour étayer l'approbation des projets au niveau fédéral et le manque de vérifications de la conformité en temps opportun, sont

[160] Rappelons que les ententes fédérale-provinciale (annexe 4) exigent la mise en place, dans chaque province, de Comités de gestion fédéral-provincial pour suivre l'implantation du programme.

[161] Il est important de nuancer les commentaires du vérificateur et à ce titre nous soulignons deux extraits inclus dans le rapport aux sections 26,46 et 26,48. Ainsi, dans son programme de vérification le vérificateur général s'appuie sur le fait que certaines parties, les municipalités et autres organisations locales, n'ont pas signé les ententes et qu'à ce titre le gouvernement ne peut se fier uniquement aux provinces. Inversement, les gestionnaires fédéraux soutenaient que ces responsabilités étaient du ressort des provinces. Comme, les prémisses du vérificateur n'étaient pas connues au départ et que les fonctionnaires fédéraux ont porté leur dévolu sur leur confiance à la responsabilisation des provinces, il apparait essentiel de nuancer l'ampleur des commentaires du vérificateur dans ce contexte.

préoccupants ». Inversement, il indique « qu'un régime de contrôle plus efficace a été instauré au Québec et il est soutenu par une fonction de vérification solide et opportune » (Vérificateur général du Canada, 1996 : 26,76).

A posteriori, le gouvernement fédéral compte sur les travaux du Vérificateur général pour valider le respect des ententes et la gestion respectueuse des subventions versées. De plus, les ententes fédérales-provinciales incluent l'obligation d'une évaluation provinciale (devenue nationale par la suite) du programme et le souhait que chaque province réalise une vérification pour sa province. Ces travaux permettent plus précisément de porter un œil sur l'efficacité et l'efficience du programme.

Comme, on a pu le constater dans les paragraphes précédents, le gouvernement fédéral a obtenu, de façon ponctuelle, de la part du Vérificateur, des commentaires sur les façons de faire au cours du programme. Nous discuterons au chapitre suivant, qui porte sur l'évaluation du programme, de l'utilisation faite par le gouvernement fédéral des commentaires du Vérificateur.

***Les processus mis en place par la province de Québec pour assurer une livraison efficace et efficiente du programme***

Comme l'indique le sous-ministre Alain Gauthier[162], le Québec s'est vu reconnaître la maîtrise d'œuvre du programme sur son territoire. Cette délégation concerne tout autant l'analyse des demandes financières, le choix des projets, la vérification des réclamations et le versement de l'aide financière. C'est pourquoi, investi de cette responsabilité, le MAM responsable de la gestion du programme a conçu des processus de reddition nombreux et précis entre le provincial et les municipalités. Ils étaient conçus tout autant pour satisfaire aux exigences du fédéral, en ce qui a trait plus spécifiquement aux objectifs du programme, que pour assurer un contrôle efficient des subventions tant fédérales que provinciales versées aux villes. Il est important de préciser quatre (4) processus importants utilisés par le Ministère pour être en mesure d'exercer adéquatement son mandat et ensuite d'analyser leur impact réel sur le fonctionnement du programme

- La répartition des enveloppes entre les municipalités en quatre (4) catégories
- Le concept du seuil
- L'approbation des projets axée sur le partenariat
- Un contrôle administratif rigoureux

[162] Commission permanente de l'administration publique (14 mai 1997 : 7)

**La répartition des enveloppes entre les municipalités :**

Le gouvernement fédéral a confectionné une méthode de répartition entre les provinces basée sur une formule mixte tenant compte de la population et du taux de chômage; cette approche permettait l'adhésion des intervenants en raison du sentiment d'équité qu'elle suscitait. Le Québec se devait donc, lui aussi, de confectionner une base de répartition consensuelle entre les municipalités. C'est ainsi qu'il a réparti les enveloppes budgétaires en quatre (4) volets :

| | Millions de $ |
|---|---|
| • Volet I : réfection, agrandissement et construction d'infrastructures pour les municipalités de 5 000 habitants ou plus | 960 |
| • Volet II : mêmes types de travaux que le volet I, mais pour les Municipalités de 5000 habitants ou moins | 290 |
| • Volet III : expérimentation de nouvelles technologies | 25 |
| • Volet IV : grands projets à incidence urbaine | 300 |
| | **1575** |

Concernant les volets I et II, l'enveloppe financière disponible est répartie entre les municipalités selon un calcul basé sur la population. Les membres de la commission permanente de l'administration se sont montrés sensibles à cette approche. Monsieur Benoît Laprise, membre de la commission, souligne que « j'ai beaucoup apprécié dans ce programme, c'était la norme par tête de population qui garantissait une enveloppe à chacune des municipalités… Je pense que c'était équitable[163] ».

[163] Commission permanente de l'administration publique (14 mai 1997 : 29)

Quant aux volets III et IV, l'enveloppe est plutôt attribuée en fonction de la nature des projets présentés. Dans le cas des projets fournis dans la cadre du volet IV, ils sont ultimement soumis à un comité interministériel pour décision.

**Le concept du seuil**

Les volets I et II du PTICQ comportent une particularité quant aux modalités d'attribution de l'aide financière, et ce, dans le but notamment d'assurer la création de nouveaux emplois. En effet, une municipalité peut bénéficier d'une aide financière gouvernementale pour la réalisation de travaux admissibles pour autant qu'ils constituent chaque année un investissement additionnel par rapport à ce qui avait été fait au cours des dernières années. Selon l'entente Canada-Québec, le seuil correspond à la moyenne des immobilisations en travaux de génie réalisés par la municipalité en 1991 et 1992, de laquelle sont déduites les subventions gouvernementales afférentes. L'entente prévoit également que le seuil ne peut excéder la moyenne des immobilisations en travaux de génie effectués par les municipalités de taille comparable.

**L'approbation des projets**

Le ministère a basé son intervention en considérant les villes comme des partenaires crédibles[164]. Le sous-ministre a expliqué qu'il a identifié un répondant pour chaque municipalité et que le ministère a mis en place des procédures uniformes pour le traitement des demandes. De plus, comme nous l'avons expliqué précédemment, les responsables de l'évaluation étaient pour la plupart des professionnels en génie, en mesure de porter un jugement adéquat sur la qualité et la pertinence des projets.

**Contrôle administratif rigoureux**

Le contrôle administratif touche tout autant les opérations du gouvernement du Québec que le désir du MAM de voir les villes s'y conformer. Ainsi alors que pour le MAM, il s'agit davantage d'un principe, pour les villes cette rigueur se traduit plutôt comme des directives à suivre.

### L'interprétation et l'application des directives par l'ensemble des acteurs

Il est donc intéressant de se pencher sur le comportement des acteurs en fonction des directives émises ou négociées avec le gouvernement supérieur. Dans un premier temps, nous discutons de la

[164] Commission permanente de l'administration publique (14 mai 1997 : 7)

conformité du gouvernement du Québec aux conditions de l'entente fédérale-provinciale et de leur influence sur certaines caractéristiques de la programmation québécoise. Ensuite, nous présentons les réflexions du monde municipal concernant l'applicabilité des directives émises par le provincial. Comme certaines des préoccupations sont communes pour les deux niveaux de gouvernements, il est intéressant de comparer leurs visions souvent divergentes. Cette approche nous permet par la suite de définir les modalités opérationnelles qui ont fait consensus et celles qui sont plus problématiques.

### *Politiciens et fonctionnaires provinciaux*

#### La répartition des enveloppes entre les municipalités

#### Mode d'évaluation des projets et discrétion ministérielle

L'évaluation des projets des volets 1, 2 et 3 était sous la responsabilité des fonctionnaires. Ceux-ci disposaient d'une grille d'évaluation quantitative[165] pour déterminer l'admissibilité de tous les projets sous leur responsabilité. M. Alain Gauthier, sous ministre des Affaires municipales, a expliqué l'importance d'utiliser des critères objectifs en administration publique. Même s'il ne le dit pas explicitement, on peut en déduire que cette façon de faire découle du principe d'équité pour évaluer les demandes et réfère également à la possibilité pour les citoyens de recourir à la Loi sur l'accès à l'information pour obtenir des documents gouvernementaux.

Concernant les projets du volet quatre (4), l'évaluation est faite par un comité politique interministériel présidé par le ministre des Finances et sur lequel siègent également le président du Conseil du Trésor et le ministre des Affaires municipales. Ce comité, à la suite de son analyse, fait une recommandation au conseil des ministres qui entérine la recommandation. Le vérificateur général (Vérificateur général du Québec, 1995-1996) émet des commentaires sur la transparence des décisions prises par le comité et plus particulièrement sur le manque de pièces pertinentes étayant la décision.

> **16.41** Dans les dossiers que nous avons examinés, les décisions relatives à l'acceptation des projets du volet IV et de l'activité Infrastructures Québec ne sont pas toujours suffisamment appuyées pour démontrer qu'ils permettent d'atteindre les objectifs poursuivis. Ainsi, des municipalités ou organismes ont pu être avantagés par l'acceptation de leurs projets. De plus, à défaut de justifications suffisantes, le principe de la transparence n'est pas respecté.

[165] Commission permanente de l'administration publique (mai 1997 : 21)

Le vérificateur (Vérificateur général du Québec, 1995-1996) émet le même type de commentaires sur les décisions prises par le ministre lors de l'acceptation de modifications apportées au calcul du seuil

> **16.26** Les justifications des révisions à la baisse accordées par le ministre et les modalités de calcul du seuil révisé ne sont pas toujours versées aux dossiers. À notre avis, en leur absence, le principe de la transparence n'est pas respecté. L'octroi d'un pouvoir discrétionnaire ne devrait pas dispenser un titulaire de charge publique, en l'occurrence un ministre, de motiver et d'appuyer ses décisions, et ce, pour que d'autres personnes puissent juger si les décisions ont été prises en toute objectivité et impartialité.

Aux questions des membres de la commission de l'administration publique, en mai 1997, le sous-ministre Gauthier explique que les décisions sont prises de façon objective; elles sont faites à l'intérieur d'une procédure qui couvre le maximum de cas. Il précise que « s'il fallait couvrir tous les cas, il faudrait une procédure si complexe qu'il faudrait investir davantage dans la gestion du programme que dans les activités du programme. Il conclut « qu'il a pu y avoir des décisions qui ont été prises qui ne faisaient pas nécessairement référence à la procédure qu'on avait établie, parce que soit le ministre (Affaires municipales)[166], soit le Conseil des ministres jugeait que les éléments additionnels qui avaient pu être amenés par la municipalité demanderesse pouvaient justifier une modification, ce qui en soi est tout à fait conforme à la procédure» (Vérificateur général du Québec, 1997-1998 : 16).

> «Par ailleurs, le ministre des Affaires municipales a pu considérer dans certains cas d'autres éléments que ceux contenus dans la fiche d'appréciation, tels le maintien d'emplois permanents, la consolidation des communautés locales, les orientations en matière d'aménagement du territoire, la réalisation de travaux concomitants, l'arrimage avec les actions entreprises par d'autres ministères, bien que ces éléments ne soient pas inscrits au dossier».

M. Gauthier précise de plus que ces dérogations sont prévues à l'entente Canada-Québec[167].

Le point 5 de l'annexe A de l'entente fédérale-provinciale présentée à l'annexe 13, en permettant l'utilisation de critères supplémentaires, fait en sorte qu'une décision peut être

[166] Précision de l'auteur.
[167] Commission permanente de l'administration publique (2 juin 1997).

modifiée par la discrétion du ministre. Sur ce point, le vérificateur du Québec, sans se montrer en désaccord avec la discrétion ministérielle, rétorque qu'il serait intéressant dans certains dossiers particuliers d'y retrouver une partie des critères étayant la décision.

Dans son rapport à l'Assemblée nationale[168], la commission résume les divers points sur lesquels la discrétion ministérielle a été appliquée. Elle précise également les positions du sous-ministre des affaires municipales et du vérificateur général. Elle convient que le ministère n'a qu'appliqué les décisions du conseil des ministres. Cependant, elle ne prend pas position sur le fonds du litige concernant l'obligation ou non du pouvoir politique de justifier ses décisions en concluant que :

> «La Commission a pris acte des observations du Vérificateur général et des explications fournies par le sous-ministre et s'est déclarée satisfaite des renseignements obtenus de part et d'autre».

Ce qui a fait dire à l'une des personnes interrogées que la fonction publique doit répondre à des critères plus élevés que le politique.

**Le concept du seuil**

Le concept du seuil a été apprécié par les politiciens. Ainsi, les membres de la commission de l'administration publique, dans leur premier rapport[169], émettent une recommandation pour que cette notion soit incluse dans les futurs programmes d'aide financière.

> Qu'une formule établissant un seuil minimal d'immobilisations basé sur la moyenne des investissements des cinq dernières années soit rétablie dans tout programme futur d'aide financière gouvernementale aux travaux d'infrastructure des municipalités.

Pour les membres de la commission, la notion de seuil permet de s'assurer que la municipalité dégage des fonds supplémentaires à son budget d'investissement usuel. Cependant, la commission regrette que le MAM ait abandonné la notion de seuil minimal d'immobilisations dans la reconduction, après le 31 mars 1997, du programme d'infrastructures. Le nouveau programme, selon la Commission, repose sur une notion floue «d'investissement additionnel». Compte tenu des effets du programme initial, la commission comprend qu'il aurait été injuste de demander aux municipalités de faire un effort financier supplémentaire à celui, déjà

[168] Commission de l'administration publique (2 juin 1997).

[169] Commission de l'administration publique (2 juin 1997).

considérable, des trois dernières années. Mais il aurait été possible de choisir une période de référence plus étendue, comme la moyenne des cinq dernières années.

Dans la présentation à l'Assemblée nationale de la synthèse des travaux de la commission[170], le député Pierre Marsan, membre de la commission, souligne l'importance du concept du seuil en soulignant :

«[…] D'abord, dans le programme d'infrastructures, deux recommandations majeures [dont celles-ci] : qu'une formule établissant un seuil minimal d'immobilisations basé sur la moyenne des investissements des cinq dernières années soit rétablie dans tout programme futur d'aide financière gouvernementale aux travaux d'infrastructures des municipalités»

**Le financement des projets**

**Des critiques sur la façon de financer la contribution du Québec par des emprunts municipaux**

Les projets dont les coûts étaient inférieurs à 1 000 000 $ étaient payés comptant par le MAM. Inversement pour les projets qui excédaient cette somme, le financement s'effectuait sur dix (10) ans. Les municipalités devaient alors financer la part du gouvernement du Québec par le biais d'un règlement d'emprunt. Le remboursement annuel du gouvernement du Québec aux municipalités incluait une remise du capital et le paiement d'intérêt sur les sommes non remboursées[171].

Cette approche a créé plusieurs interrogations et mauvaises interprétations de plusieurs acteurs. D'abord, certains, tel un membre de la commission administration et finance, ont cru que, pour les projets payés comptant, il n'y avait aucune vérification de la part du ministère[172]. Un autre membre du comité s'est également interrogé sur le fait que les engagements du gouvernement du Québec dans le PTICQ semblaient incorrects sur le plan comptable[173]. Il explique que la portion du financement garantie par le gouvernement du Québec est indiquée par voie de notes dans les états financiers à la section Engagements[174] *plutôt qu'à la face même des états financiers comme un compte à payer* (annexe 6).

Les explications fournies par le ministère nous apparaissent alambiquées. Les représentants invoquent comme raison que, si le programme n'avait pas été mis en place, les municipalités

[170] Travaux parlementaires, Journal des débats (4 juin 1997 : Débats sur les rapports des commissions)
[171] Commission administration publique (2 juin 1997 : modalités versement des subventions p. 18)
[172] Commission administration publique (2juin 1997 : modalités versement des subventions p. 16)
[173] Commission administration publique (2 juin 1997 : méthode d'inscription des règlements d'emprunt, p. 44)
[174] Selon une précision apportée par le vérificateur du Québec Guy Breton (Commission administration publique, 2 juin1997 : 44).

auraient réalisé le projet de toute façon et l'auraient alors financé par un règlement d'emprunt. Qui plus est, ils ajoutent qu'il n'y a aucune obligation pour une ville à s'inscrire au programme, *s'ils ne veulent pas inscrire ce financement à leurs livres*[175].

**Contrôle administratif**

**Une vérification serrée des projets**

Un programme de vérification, dont la majorité des activités se déroule dans les municipalités, a été mis en place. La vérification a porté sur 60 % des projets autorisés par le MAM : on a ainsi vérifié 520 projets en sus des projets de Montréal, Laval, Sherbrooke et Québec, qui ont fait l'objet d'une vérification systématique de chacun de leurs projets. Le programme de vérification a reçu des éloges tout autant des vérificateurs fédéral et provincial que des membres de la commission de l'administration publique. Le sous-ministre Gauthier lors de son audition devant la commission permanente de l'administration publique[176] est heureux de rappeler aux membres de la commission que « … ce programme de vérification a été cité de façon élogieuse dans le rapport du vérificateur général du Canada »[177].

**Respect intégral de l'entente par le MAM**

Même si les signatures entre le provincial et le fédéral ont fait l'objet de négociations serrées entre le fédéral et le gouvernement du Québec[178], ce dernier s'est montré respectueux de l'entente signée. Le respect de l'entente fédérale-provinciale semble faire l'objet d'une préoccupation certaine des fonctionnaires et décideurs québécois, ce qui a conduit à la signature de six (6) modifications à l'entente originale (annexe 12). Ces modifications touchent tout autant l'ajout de données sensibles comme l'octroi de subventions additionnelles et la prolongation des dates de fin des programmes, mais aussi la mise à jour de clauses à caractère administratif, telles les modifications des frais de gestion et la répartition des subventions par volet. Sur ce dernier point, pour démontrer le souci porté par des fonctionnaires de respecter l'entente, M. Georges Felli du MAM, lors de son passage à la commission de l'administration et des finances[179], a déclaré que, concernant la répartition des subventions par volet, « C'était une modification formelle à l'entente que les deux gouvernements devaient entériner ». Comme

[175] Texte en italique est un ajout de l'auteur de la thèse.
[176] Commission permanente de l'administration publique (mai 1997 : 49)
[177] «Toutefois un régime de contrôle plus efficace a été instauré au Québec et il est soutenu par une fonction de vérification solide et opportune»( Vérificateur général du Canada, 1996 : 26,76).
[178] « La négociation de la gestion du programme par le Québec a été difficile. C'était non négociable»( Entrevue avec M. Guimont);
«Le Québec était toujours bien préparé dan ses rencontre avec le fédéral. Les propositions étaient préparées à l'avance, on allait à la guerre (Entrevue avec M. André Ouellette).
[179] Commission permanente de l'administration publique (14 mai 1997 : 16)

il est souligné à l'annexe 12, les modifications 1 et 3 à l'entente originale ont une clause qui précise les transferts financiers entre les quatre (4) volets de l'entente. Ces modifications ont probablement été inscrites en raison, probablement, de l'imprécision du texte de l'entente originale qui indiquait que « les transferts inter volets doivent obtenir l'aval du gouvernement », sans spécifier le besoin ou non d'une modification à l'entente pour entériner les transferts inter volets. Cette clause a été modifiée par la suite. En effet, dans la troisième modification à l'entente, une clause a été incluse et elle indique que :

> « Les montants d'un sous-volet qui n'auront pas été octroyés pourront être réaffectés aux autres sous-volets avec l'approbation du comité de gestion ».

Cette clarification a fait en sorte que dans les modifications subséquentes à l'attente originale, l'on ne retrouve plus la description de transferts inter volets.

**Des frais de gestion raisonnables**

L'entente fédérale-provinciale originale prévoit que les frais de gestion accordés au gouvernement du Québec pour la gestion du programme s'élèvent à un (1) % du budget total du programme. Dans son entrevue, le responsable de la conception et de la gestion du programme a précisé, sans que la question ait été soulevée, que le programme a été réalisé à l'intérieur des enveloppes réservées pour la gestion du programme. Il apparait ainsi que ce contrôle des coûts d'administration constitue un objectif important du programme. Cette affirmation est d'ailleurs confirmée par la réponse de M. Alain Gauthier, sous-ministre des affaires municipales, lors de son passage à la commission de l'administration et des finances, à une question portant sur le niveau des frais administratifs.

> Dans l'ensemble, les frais de gestion se sont élevés à un peu moins de 4 millions de dollars, sur un budget de 4,5 millions, pour un programme totalisant 1,6 milliard de dollars, ce qui représente un quart de 1 %.[180]

Le président de la commission, Jaques Chagnon, souligne également qu'il considère qu'il n'y pas d'exagération dans la somme utilisée pour la coordination du programme.

Il apparait que la vision des fonctionnaires québécois était à l'opposé des avancés des tenants du « public choice». Ces derniers invoquent que les bureaucrates pour asseoir leur importance

[180] Commission administration publique, (2 juin 1997 : 29)

ont tendance à créer des structures importantes pour augmenter le nombre de leurs employés et conséquemment leur importance et leur rémunération.

***Comportement du monde municipal par rapport aux directives***

Les principales insatisfactions par rapport au programme, de la part des intervenants municipaux, découlent des répercussions a posteriori du non-respect de certaines modalités par les villes, du concept du seuil et du financement de la portion du gouvernement québécois par un emprunt municipal. Nos entrevues nous ont permis de constater un niveau d'insatisfaction très sentie des fonctionnaires sur ces trois irritants. En effet, des préoccupations, qui demeurent si profondément ancrées après 15 ans, laissent supposer, tout au moins pour les intervenants rencontrés, un niveau de frustration élevé.

**L'utilisation des fonds**

**Le niveau élevé d'investissements effectués en nouveaux projets**

Le niveau élevé d'investissements effectués en nouveaux projets[181], plutôt qu'en renouvellement et réparations d'infrastructures déficientes ou abimées, a frustré plusieurs intervenants[182]. Ces derniers considèrent que cette déviance au programme effectuée par de nombreuses municipalités, mêmes celles pour qui ils œuvraient au moment du programme, a eu des aspects négatifs sur la suite des relations entre les villes et le MAM. Cette délinquance, prétendent-ils, a conduit le MAM, dans les programmations subséquentes, à insérer plus de paramètres à respecter et à mettre davantage de contrôle sur les opérations municipales.

**Le concept du seuil**

**L'ambivalence sur le concept du seuil.**

Pour plusieurs intervenants municipaux, l'utilisation du seuil est souvent décrite comme un concept intéressant de prime abord, mais dont l'utilisation semble défavoriser les villes les plus performantes. Ainsi, une ville ayant investi de façon massive au cours des deux années précédant la mise en œuvre du programme peut être doublement pénalisée. D'abord, elle risque, en raison de son seuil élevé, que les sommes minimales à investir soit si importantes qu'il lui devienne difficile d'investir suffisamment pour profiter du programme. Par ailleurs, une ville ayant investi de façon massive risque également de se retrouver dans une situation où ses

[181] Robert et Belley (1999: 21), les estiment à 30 %pour les projets du volet 1 et à quarante pour cent (40 %) pour l'ensemble des projets québécois.

[182] Entrevues Fernand Gendron et Richard Lamarche

besoins essentiels ont déjà été comblés, de sorte qu'elle n'a plus suffisamment de projets à faire financer; le programme vient alors trop tard pour qu'elle bénéficie des subventions disponibles.

Pour nuancer les commentaires des intervenants rencontrés, il faut préciser que le MAM avait prévu que les villes pouvaient demander une révision de leur seuil. Comme le précise le commentaire du vérificateur général décrit ci-dessous, cent trente-six (136) villes s'en étaient prévalues.

> **16.25** Près de 10 pour cent des municipalités ont présenté une demande de révision de leur seuil. En effet, jusqu'au 29 novembre 1995, 136 demandes de révision ont été reçues et, pour lesquelles, le ministre a accordé des réductions de seuil pour un total de 66 millions de dollars à 88 municipalités.

**L'approbation des projets axée sur le partenariat**

**L'implication des villes dans la confection des modalités du programme**

Les discussions entre le niveau provincial et le monde municipal concernant la conception du programme ont été réduites au minimum. Un représentant du MAM fait état de rencontres d'informations sur le fonctionnement du programme plutôt que de rencontres de négociation. L'article de Hamel (2002) sur le Pacte fiscal entre le gouvernement du Québec et les municipalités aborde cette même réalité de l'utilisation par le Québec de son pouvoir dévolu par la loi.

Ce sentiment est partagé par l'ensemble des intervenants du monde municipal rencontrés, et ce, tant au niveau des municipalités, des groupes techniques et du Ceriu. Certains soulignent que le MAM consultait peu à cette époque[183]. Mais ce manque de consultation semblait peu préoccupant pour le monde municipal. Certains invoquent la morosité du monde municipal, causé par la réforme Ryan, et la crise économique rendant quasi inexistante la disponibilité de fonds pour le renouvellement des infrastructures. Ainsi, l'annonce du programme s'est avérée comme un baume pour certains ou comme une manne tant attendue par d'autres. Comme des budgets étaient rendus disponibles, l'on peut supposer qu'ils préféraient réaliser des projets plutôt que de livrer bataille sur l'absence de consultation.

Cependant, le manque de consultation aurait pu avoir des conséquences inattendues sur la réponse des municipalités au programme. La clause 6 de l'entente Canada - Québec, signée le 7

[183] Cependant, comme nous l'avons signalé précédemment le ministre Ryan avait tenu une consultation avec le monde municipal sur les principales priorités de réfection des infrastructures

février 1994, précise les versements de l'aide. Cependant, elle souligne une modalité particulière pour la part du gouvernement du Québec, dans le cas de subvention en excédent d'un million de dollars.

> «Pour les municipalités dont le montant total du coût des travaux prévu dans le cadre du programme sera inférieur à 1 Million de $, l'aide sera payable comptant.
>
> Pour les autres municipalités, la part du gouvernement du Canada sera payable comptant; la part du gouvernement du Québec sera payable sur une période de 10 ans après la réalisation des travaux.»

Au lancement du programme, cette décision a engendré beaucoup de frustration de la part du monde municipal. Par son manque de considération du contexte municipal, elle a beaucoup porté ombrage au programme et fait en sorte que certaines villes ont hésité avant de s'inscrire au programme, comme le souligne le rapport de l'INRS-UCS (Grieu, 1997: 50) :

> « Au moment de l'annonce du programme TCIQ, toutes les municipalités étudiées avaient amorcé un programme de réduction de la dette municipale… On comprend donc que dans certains cas, des dirigeants municipaux ont même eu un moment d'hésitation et se sont interrogés sur la pertinence même d'inscrire des projets d'infrastructures au programme. »

Cette frustration est encore très présente dans le monde municipal. Sans que le sujet ait été mentionné spécifiquement, la majorité des intervenants municipaux rencontrés, tout autant directeur général que responsables des travaux publics, ont dénoncé cet état de fait. Leurs commentaires sont résumés par les propos d'un directeur général d'une ville au moment du programme :

> « Les villes ont été obligées d'assumer la contribution du provincial. Même si le remboursement a été complet de la part du gouvernement du Québec, la dette des municipalités a été augmentée durant 10 ans des sommes à recevoir de la Province. L'analyste des états financiers de la Ville risquait d'être induit en erreur et ainsi surévaluer le montant d'emprunt de la Ville. »

Étant donné la faible implication du monde municipal dans la conception du programme, on aurait pu s'attendre à des récriminations des intervenants municipaux. À l'exception des

modalités de financement des projets de plus de 1 million de dollars, nos entrevues ont démontré l'inverse. Un responsable des infrastructures d'une municipalité a même qualifié les directives du programme de logiques et cohérentes[184]. D'autres intervenants soulignent que les documents fournis par le ministère étaient pertinents et qu'il leur a été facile de s'inscrire au programme, d'obtenir réponse à leur questionnement et de recevoir le paiement de leur demande de remboursement. Certains invoquent la difficulté de démarrage du programme, un goulot d'étranglement s'étant créé en raison du nombre important de demandes qui ont été acheminées en même temps au MAM. Cependant après la période de rodage, un intervenant a souligné l'accélération du processus d'approbation des projets par le MAM.

**Rigueur du contrôle administratif**

**Contrôle administratif au détriment du suivi de l'application du programme**

Les entrevues avec les praticiens municipaux ont démontrés que les contrôles étaient d'abord administratifs et portaient moins sur la pertinence des projets. Certains indiquent que « les inspecteurs rencontraient les comptables et ne visitaient pas les projets »[185]. Et dans le même esprit, un intervenant[186] précise « qu'il y avait peu d'interventions exigées pour les responsables de l'ingénierie alors que le programme demandait beaucoup d'énergie au personnel des services comptables ». D'autres soulignent que l'aspect comptable était très clair et que le volet technique était peu normé[187]. Ce qui fait dire à un autre intervenant que, «le programme était trop administratif; comme d'habitude», souligne-t-il, «le MAM n'a pas comme le ministère des Transports une tradition « d'ingénierie » ni un intérêt technique dans les projets[188]».

**Choix de l'instrument politique**

Ainsi, il est moins important de critiquer le choix de l'instrument politique utilisé que de bien comprendre les différentes considérations qui ont prévalu dans le processus de sélection de cet instrument. À titre d'exemple, une des façons de réduire le risque politique est d'utiliser un instrument qui a déjà fait ses preuves. Ainsi, il apparaît intéressant de s'interroger si, lors de leur décision, les décideurs avaient effectivement comme modèle un programme ayant les

[184] Entrevue avec Fernand Gendron.
[185] Entrevue avec Richard Lamarche.
[186] Entrevue avec Richard Lamarche.
[187] Entrevue avec Fernand Gendron,.
[188] Entrevue effectuée avec Michel Byette.

mêmes caractéristiques que le PTICQ ou s'ils escomptaient être aux prises avec une expérience totalement nouvelle.

C'est lors de l'implantation que se révèle la pertinence du choix de l'instrument politique utilisé pour la concrétisation du programme. Linder et Peters (1989, cités dans Howlett et Ramesh, 2003 : 200) indiquent que la sélection d'un instrument est fonction de quelques facteurs critiques. D'abord, ils indiquent que c'est la pondération de quatre (4) critères généraux qui précise le choix d'un instrument plutôt qu'un autre : soit la quantité de ressources nécessaires, la précision de la cible à atteindre, le risque politique et les contraintes sur les activités de l'État. Ensuite, il faut tenir compte de la culture et du style politique de l'État, lesquels prédisposent les décideurs dans leur préférence. Finalement, le contexte de la situation problématique et l'influence des acteurs impliqués ont un impact non négligeable. Ainsi, le choix de l'instrument politique est moins relié à l'utilisation d'une solution optimale que fonction du savoir-faire de l'État et de la complexité du sous-système en cause (Atkinson and Nigol, 1989 : 114).

Revoyons le programme de financement tripartite des infrastructures municipales à la lumière de ces variables. Le programme exige que des sommes importantes soient disponibles pour que la population en ressente un effet perceptible. Le montant de 6 milliards de dollars, prévu au programme, représente 2 % de l'inventaire canadien d'infrastructures publiques (Soberman(a), Annexe 2: 3). Harchaoui Tarkhani et Warren (2003 : 5) fournissent des précisions sur les stocks de capital des municipalités (annexe 14). Si l'on compare l'investissement de 6 milliards à l'ensemble des actifs nets des organismes locaux, évalués à 85 milliards, le taux s'élève à 7,4 %. Et ce taux s'élève à 9,4 % de la valeur des actifs nets du niveau municipal de 64 milliards.

La cible est très précise. D'abord, elle ne vise que le remplacement ou la restauration d'actifs et non la construction de nouvelles infrastructures. Ensuite, la période de réalisation est très restreinte dans le temps, à peine trois ans. Il ne faut pas négliger le fait que, avant d'entreprendre la construction d'un projet, en sus de devoir obtenir l'autorisation des gouvernements supérieurs, les institutions publiques doivent procéder à la sélection de leurs fournisseurs par le biais d'un appel d'offres publics, ce qui ajoute plusieurs semaines aux délais de réalisations.

Les risques politiques existent à chaque palier de gouvernement. Au fédéral, il s'agit de mettre de l'avant une promesse électorale; au provincial il faut gérer avec doigté l'implication du fédéral dans un champ de juridiction provincial pour ne pas perdre le financement promis par le fédéral; sur le plan municipal, les élus doivent souscrire aux attentes des citoyens qui souhaitent bénéficier

complètement de subventions des gouvernements supérieurs qui financent 66 % de leurs infrastructures.

Les bénéfices pour chaque niveau sont également intéressants. Un programme de subventions permet au fédéral de ne pas céder de points d'impôt et de se retirer du financement après que les sommes prévues ont été distribuées. Pour le provincial, même s'il permet l'incursion à court terme du fédéral dans le domaine réservé du financement municipal, les subventions reçues du fédéral diminuent les sommes qu'il doit verser aux municipalités. Finalement, les municipalités escomptent que l'aide fournie par les gouvernements supérieurs par le biais de ce programme se maintiendra par la suite; ce que la réalité tend à confirmer.

Comme on peut le constater, la problématique est très ciblée, les sommes en cause importantes, les risques politiques élevés et chacun des partenaires a la possibilité d'en retirer un avantage. Il n'est donc pas très surprenant que les décideurs politiques aient utilisé le programme tripartite, une solution déjà connue qui permet un compromis plus facile entre les parties. Il est en même temps difficile de prétendre que cette solution n'est pas opportune, car malgré que certains se soient opposés au programme, les propositions de meilleures solutions se sont faites rares.

De plus, il nous faut souligner que, c'est au moment de la prise de décision, lors de la rédaction des ententes, que les modalités générales de gestion du programme ont été arrêtées et non pas lors de la formulation de la politique. Un autre exemple d'un écart à un déroulement du programme qui serait d'une logique essentiellement chronologique.

**Une implantation qui révèle des approches diamétralement opposées du fédéral et du provincial**

Étant donné que trois niveaux de gouvernement sont en cause, il est intéressant de comparer le comportement du fédéral envers le provincial et celui du provincial avec le municipal dans la gestion du programme et ce, sans négliger l'auto-évaluation qu'en font les intervenants concernés. Pour nous guider dans notre réflexion, nous utilisons un modèle développé par Howlett et Ramesh (2003 : 204) qui facilite l'identification du type d'implantation utilisé.

**Figure 5 - Modèle de base des styles d'implantation**

| | | **Étendue de la politique** | |
|---|---|---|---|
| | | *Large* | *Étroite* |
| **Ampleur des contraintes de l'État** | *Élevée* | Vise l'implication volontaire du public cible<br><br>(Investissement dans des campagnes de sensibilisation) | Gestion déléguée et réglementation pour s'assurer de l'application des procédures |
| | *Faible* | Subventions directes aux organismes (programmes économiques, consultation) | Fourniture directe du service (validation par citoyens, revue et évaluation) |

Le PTICQ peut d'abord se définir comme une politique très ciblée. Elle ne touche qu'un secteur bien précis des responsabilités municipales, la construction et l'entretien des infrastructures. De plus, le nombre de joueurs est très restreint : le programme ne s'applique pas directement à la population, mais exclusivement à des acteurs institutionnels. Sur le plan macro-économique, elle recherche surtout une diminution du chômage.

L'implantation par le fédéral s'est effectuée dans un contexte de contraintes sévères en raison de son implication dans un champ de juridiction provincial, ce qui, en raison des revendications du Québec, l'a obligé à laisser au provincial la gestion quotidienne du programme. Dans le modèle de Howlett et Ramesh lorsque l'on est confronté à ce type de contexte, l'État se tourne vers une réglementation précise en laissant la gestion des opérations à un organisme délégué. Il n'est pas surprenant que la pierre angulaire de l'implication fédérale se soit portée sur la confection de l'entente Canada-Québec. Pour faciliter l'implantation et éviter des conflits découlant de l'imprécision des textes, l'on a mis sur pied des comités de gestion. Ces derniers, dont les responsabilités sont prévues dans les ententes, ont facilité les relations entre les fonctionnaires fédéraux et provinciaux qui n'ont pas eu à définir leur rôle respectif dans le cadre de luttes de pouvoir.

Le contexte est diamétralement opposé dans les relations entre le provincial et le monde municipal. Les municipalités relèvent légalement du provincial. Le Québec a donc utilisé son approche directive habituelle avec le monde municipal. Cette approche correspond au modèle de Howlett et Ramesh qui souligne que dans cette situation le gouvernement aura une tendance à gérer lui-même le programme. Même si le MAM dit considérer les municipalités comme des partenaires, peu de consultations ont été effectuées auprès du monde municipal, si ce n'est sur les priorités des investissements en infrastructures. La gestion du programme s'est faite à partir de directives émises et non d'un contrat négocié provincial-municipal. Il n'est donc pas surprenant que ce style ait engendré des situations conflictuelles. À preuve, les raisons invoquées par les fonctionnaires provinciaux pour obliger le financement par les municipalités de la part du gouvernement du Québec pour les projets en excédent de 1 million de dollars n'ont pas convaincu ni les politiciens ni les municipalités. Le monde municipal a été fortement irrité par cette décision du Québec; les fonctionnaires municipaux rencontrés ont tous souligné leur réprobation sur cette décision du Québec.

Cependant, libéré de la contrainte de devoir négocier avec les municipalités les modalités d'implantation du programme, le ministre des Affaires municipales a laissé une grande latitude à ses fonctionnaires pour proposer le programme québécois. De plus, le style de gestion du ministre et la décision de confier la responsabilité du programme à la direction des infrastructures, ont créé un contexte propice à susciter la motivation du personnel du MAM affecté au programme : utilisation exclusive des compétences internes du Ministère, aucun consultant n'externe n'a œuvré à la confection du programme, l'opportunité pour la direction des infrastructures de se créer une niche au sein du ministère par la gestion d'un programme nouveau à l'échelle canadienne et l'ajout de personnel nombreux et compétent.

L'évaluation de l'implantation du programme québécois a des échos différents dépendamment si l'on questionne le monde municipal ou la fonction publique provinciale. De façon générale, les intervenants conviennent que l'utilisation de quatre (4) enveloppes distinctes pour la répartition des subventions a permis principalement de s'assurer d'une répartition équitable entre les grandes et petites municipalités et de susciter l'éclosion de projets novateurs. Cependant, la discrétion laissée au politique dans l'octroi des projets de l'enveloppe 4, les projets à incidence urbaine, a amené certains participants à soulever l'ambigüité de ce type de gouvernance : permissivité pour le monde politique et rigidité sur les agissements des fonctionnaires. Ainsi, le vérificateur déplore le manque d'informations pour justifier les décisions des politiciens, alors qu'un fonctionnaire provincial

souligne le fait que, dans un contexte identique, les politiques de transparence s'appliquent différemment pour le politique et pour l'administratif.

Les politiciens sont fascinés par l'efficacité à court terme du concept du seuil. Le dépassement d'un seuil d'investissement minimal a donné une notoriété au programme québécois par son hypothèse d'une création théorique de nouveaux emplois en raison des investissements supérieurs durant la période du programme que dans les années antérieures. Inversement, les fonctionnaires provinciaux le voient davantage comme un outil ponctuel qui risque d'être inefficient à moyen et long terme.

Certains attribuent le bon fonctionnement du programme québécois à l'accent mis sur le contrôle administratif : la fierté du concepteur du programme sur la qualité du programme de vérification et la satisfaction générale exprimée par les vérificateurs fédéral et provincial sur la qualité du programme québécois en témoignent. Mais inversement, cette approche « comptable » a déçu les intervenants municipaux, surtout les responsables des travaux publics, en raison du peu d'accent mis sur le questionnement et l'évaluation de la pertinence et la qualité des projets mis de l'avant.

Finalement, les représentants municipaux regrettent le comportement de certains dans leur choix d'investir dans des projets nouveaux, contrairement à l'esprit du programme qui préconisait la restauration des infrastructures[189]. Plusieurs pensent que cette délinquance a par la suite fait en sorte que le ministère a imposé de plus en plus de normes dans les programmations ultérieures pour s'assurer que les objectifs premiers du programme soient respectés.

## L'évaluation des politiques publiques

Le concept de l'évaluation permet de mesurer comment la politique, d'abord une créature théorique, se comporte dans la réalité. Jacob (2006 : 204) souligne « qu'il arrive qu'un décalage se produise entre la programmation législative et la réalité d'exécution ». En procédant à une évaluation, les décideurs pourront juger que la politique se comporte exactement comme prévu et la laisser telle quelle, ou ils peuvent trouver que certains aspects sont déficients et demander que des correctifs soient apportés. Finalement, la politique peut être considérée comme inadéquate et abandonnée. Jacobs souligne qu'en sus de ce caractère pratique de tenter de maîtriser les effets d'une politique, l'évaluation renferme un caractère symbolique; « elle vise à donner au citoyen l'image d'une

[189] L'investissement dans des projets nouveaux ne découle pas de l'imprécision des objectifs du programme. Tous les intervenants municipaux rencontrés ont clairement indiqué que l'esprit du programme portait sur la restauration et le renouvellent des infrastructures existantes. On peut attribuer cette digression, comme plusieurs le font (Hamel, ULI), au fait qu'il est plus intéressant esthétiquement et politiquement de mettre en place de nouvelles infrastructures, telle une bibliothèque, que de procéder au remplacement des réseaux d'égout et d'eau potable même si celles-ci perdent la majorité des eaux qu'elles transportent.

administration dont l'action est guidée par la rationalité et à accroître la motivation des fonctionnaires en les incitant à mieux apprécier les résultats de leur travail ».

Cependant, le jugement sur la réussite ou non d'une politique publique n'est pas chose facile. D'abord, les attentes gouvernementales ont tendance à être imprécises ou ambigües. Ensuite, en fonction du succès ou de l'échec d'une politique publique, le crédit ou le blâme est imputé à des intervenants soit politiques ou soit administratifs. Ainsi, tel que l'expriment Bovens et t'Hart (1996 : 21), « les jugements sur le succès ou l'échec d'une politique sont extrêmement malléables ».

Concernant l'évaluation du PTICQ, notre intention est moins d'évaluer le programme, mais davantage de prendre acte des évaluations administratives ou politiques qui se sont faites, des correctifs qu'elles ont proposés et de l'implantation ou non des dites recommandations. Pour ce faire, il nous faut définir le mode usuel d'analyse d'une évaluation et préciser les rôles attendus du commanditaire, de l'évaluateur et des évalués. Ensuite, nous décrivons les types d'évaluation qui ont été effectués lors du PTICQ, en ne négligeant pas de tenter de contextualiser les commentaires émis par les évaluateurs. Nous terminons en synthétisant les principales recommandations émises par les évaluateurs et leur mise en place ou non par les évalués. En effet, comme le soulignent Howlett et Ramesh (2003 : 220), l'intérêt de l'évaluation des politiques publiques est moins dans le résultat qu'elle démontre, mais davantage dans les enseignements qu'elle révèle. Ces apprentissages peuvent se faire tout autant sur un plan endogène qu'exogène. Sur le premier plan, ce sont les participants du sous-système politique qui s'interrogent et apprennent sur les qualités des modalités de la politique ou sur l'adéquation des instruments politique, alors que, sur une base exogène, c'est l'ensemble de l'univers politique qui obtient une perception plus précise de la problématique et des solutions proposées pour la corriger.

Ainsi, selon Howlett et Ramesh, les possibilités d'apprentissage sont fonction de la capacité administrative de l'État et du type d'acteurs impliqués, soit sociétaux ou étatiques. Pour eux, l'apprentissage maximal se situe dans un environnement où la capacité administrative de l'État est forte et que ses institutions en sont en même temps les acteurs dominants. Ainsi, considérant que le Canada et ses provinces peuvent être considérés comme bien organisés et que les acteurs impliqués dans le programme sont essentiellement institutionnels, le PITCQ devrait créer une situation d'apprentissage idéal. Les intervenants devraient être conscients rapidement des lacunes de la programmation et les correctifs apportés avec célérité, ce qui créerait un environnement facilitant une évaluation positive du programme et sa prolongation.

**Méthodologie de l'évaluation**

Comme l'exprime Tenzer (2000 : 42; dans Jacobs, 2006 : 204) « l'évaluation n'est pas parole d'expert à prendre ou à laisser ». C'est davantage une approche pluraliste qui regroupe autour d'un objectif commun des évaluateurs d'origine diversifiés. Il peut s'agir tout autant de praticiens administratifs, d'experts scientifiques ou de décideurs politiques. Comme l'exprime Jacob (2006 : 204), « l'évaluation est un instrument d'aide à la décision… qui opère la synthèse entre les exigences politiques et les exigences techniques ».

Sur le plan méthodologique, l'évaluation s'inscrit comme un jugement sur les actions de l'État et constitue un enjeu politique. C'est pourquoi « l'évaluation se trouve toujours dans un champ de tension entre mesures quantitatives et jugement, entre gestion rationnelle et débat démocratique » (Jacob et Varone, 2003). Comme nous l'avons exprimé précédemment, l'évaluation doit comparer la situation réelle avec les attentes des décideurs politiques. Il faut donc s'assurer, comme l'explique Jacob (2006; 206), que les évaluateurs ont utilisé les critères usuels pour ce type d'appréciation; la pertinence, l'efficacité, l'efficience et l'économie. La pertinence d'une politique réfère à l'adaptation des objectifs à la nature et à l'étendue spatiale et temporelle du problème. Son efficacité compare les effets de la politique avec les objectifs fixés. L'efficience analyse les ressources investies et les effets de la politique; on essaie alors de déterminer si l'on pouvait atteindre le même résultat avec moins de ressources ou si l'on pouvait réaliser un meilleur degré de réalisation avec les mêmes ressources. Finalement, l'économie se concentre sur le fonctionnement interne de l'État; il s'agit de l'utilisation parcimonieuse, par les élus et les fonctionnaires, des budgets mis à leur disposition. Dans le cas du PTICQ, cette dernière évaluation a été effectuée principalement par les vérificateurs fédéraux et provinciaux.

**Les acteurs d'une évaluation : commanditaires, évaluateurs et évalués**

Un nombre important d'intervenants ont participé au processus d'évaluation du PTICQ. Il est ainsi nécessaire de déterminer les responsabilités de chacun et de souligner leur apport particulier. Pour faciliter les choses, nous les distinguons en commanditaires, évaluateurs et évalués. Les annexes 7 et 8 donnent un portrait synthétique des intervenants aux niveaux fédéral et provincial. Ils représentent tout autant des politiciens et des fonctionnaires fédéraux, provinciaux et municipaux.

***Commanditaires***

Le commanditaire est une autorité politico-administrative qui décide de la réalisation d'une évaluation et qui en principe, en déterminant les objectifs, formule les questions auxquelles l'évaluation devra apporter une réponse (Jacob, 2006 : 207).

Dans le cadre du PTICQ, les commanditaires sont de trois ordres, en fonction des trois types de vérification décrits précédemment. D'abord, dans le cadre de l'évaluation politique, le rôle de commanditaire revient aux commissions administratives dont les mandats sont, le plus souvent, plus larges que l'évaluation d'un programme particulier. Ce sont des commissions qui s'intéressent à l'administration de l'appareil étatique en utilisant entre autres le travail de vérification de gestion des vérificateurs gouvernementaux; comme elles ont pour tâche de prendre acte du travail effectué par les vérificateurs, elles n'ont donc pas obligatoirement commandé les mandats du vérificateur sur lesquels elles se penchent; ce choix, est le plus souvent, l'apanage du vérificateur.

Dans le cas des vérifications d'efficacité, le commanditaire s'intéresse spécifiquement au programme. Il veut savoir si le programme atteint ou non les objectifs fixés, ce qui implique qu'il veut connaître s'il faut y apporter des modifications pour l'améliorer ou, à la limite, y mettre fin parce qu'il ne correspond pas aux attentes ou que la problématique pour lequel il a été conçu à perdu de sa pertinence. Dans le cas du PTICQ, le gouvernement du Québec a commandé à l'INRS et à l'ÉNAP, des évaluations d'impact qui portaient sur l'analyse de l'efficacité d'une partie seulement des particularités du programme. Même si en fin de compte ce sont les politiciens qui utilisent les résultats de ce type d'évaluation, le commanditaire est le plus souvent une agence institutionnelle. Ce sont le Secrétariat du conseil, au fédéral pour l'évaluation du TIC, et le MAM, au Québec pour le PTICQ, qui ont agi comme commanditaires

Finalement, pour les vérifications sur l'efficience et l'économie du programme, effectuées par les Vérificateurs fédéral et provincial, la sélection des travaux à effectuer même si elle ne s'intéresse qu'à une partie des programmes de l'État chaque année n'est pas aléatoire. Elle dépend, entre autres, de la sensibilité et de la durée du programme et de la faiblesse des contrôles dénotée dans des vérifications antérieures. Il peut arriver qu'il s'intéresse à l'atteinte des attentes politiques du programme, ce qui peut créer une confusion avec les évaluations sur l'efficacité.

***Les évaluateurs***

Jacob (2006 : 208) a déterminé trois types de cas de figure pour catégoriser les évaluateurs, qu'il définit comme « la personne qui rédige le rapport final ». Il cite, en premier lieu, les évaluateurs de l'interne qui procèdent à une forme d'auto-évaluation; ensuite, les chercheurs universitaires dont le travail offre une garantie scientifique, mais pour lesquels il s'agit de savoir si c'est une évaluation ou une étude scientifique; finalement, les consultants externes qui s'intéressent plus particulièrement à l'amélioration de l'efficacité des opérations de leurs clients.

La typologie de Howlett et Ramesh (210) permet de discriminer avec plus de clarté la situation vécue dans le PTICQ. Ils définissent trois grandes catégories d'évaluation : les évaluations politiques, administratives et légales. Comme cette dernière catégorie n'est pas présente dans le PTICQ, nous nous intéressons uniquement aux deux premières.

**Évaluation politique**

L'évaluation politique est faite auprès des membres du sous-système politique impliqué en établissant des commissions ou comités d'étude. Les commissions parlementaires permanentes qui se sont intéressées au TIC et au PTICQ l'on fait dans le cadre d'un mandat plus large que le programme d'infrastructures. Elles s'intéressaient à l'administration générale de l'appareil étatique. Dans le cas du TIC et du PITCQ, les membres se sont penchés moins sur les rapports d'évaluation du programme que sur les rapports de vérification de gestion des vérificateurs gouvernementaux. Les commissions ont reçu à la même audience, non seulement le vérificateur, mais également les fonctionnaires responsables du programme. En étant juge tout autant de la version de l'évaluateur et de l'évalué, il nous apparait donc que les recommandations émises par les commissions constituent non seulement une synthèse, mais un filtre des commentaires émis tant par les évalués que par les vérificateurs.

**Les commissions parlementaires fédérales**

Au niveau fédéral, le Comité permanent des comptes publics s'est d'abord penché sur le TIC en février 1997[190] dans une audience à laquelle étaient conviés le vérificateur général, Denis Desautels, et son équipe et M. Paul Thibault, directeur général, Travaux d'infrastructures, Secrétariat du Conseil du Trésor et son groupe. Dans son sixième rapport du 14 avril 1997[191], le Comité souligne les aspects positifs du programme et produit des recommandations tirées des

[190] Comité des comptes publics (20 février 1997).

[191] Comité permanent des comptes publics (14 avril 1997)

leçons apprises dans le but d'inciter le gouvernement à apporter des modifications dans des programmes futurs. Le Comité suggère en premier lieu que des vérifications de conformité soient effectuées pour s'assurer que les deniers publics sont dépensés de la façon prévue. Dans un deuxième temps, le Comité suggère qu'on apporte une attention toute particulière à s'assurer de mesurer le niveau d'investissement additionnel, les données du programme n'étant pas concluantes, à l'exception de celles du Québec.

En février et mars 2000[192], le même comité s'est de nouveau intéressé au programme, et ce, toujours en présence du vérificateur et des responsables du TIC au sein du Conseil du trésor. Cette fois, le Comité a produit onze (11) recommandations[193] que l'on peut regrouper en grandes thématiques : l'exécution de vérification de conformité, l'importance de confectionner des évaluations de programme, l'assurance qu'il n'y a pas de substitution de programme et la détermination d'un mode de calcul qui permet de fournir au parlement le nombre approximatif d'emplois créés. De plus, le Comité a pris position en faveur du vérificateur, en montrant sa déception sur le contenu et le ton insoucieux des réponses du Secrétariat du Conseil du trésor aux recommandations du Vérificateur général. À cet effet, il a exigé que le Secrétariat fournisse une étude plus rigoureuse des recommandations indiquées au chapitre 17 du rapport du Vérificateur général, préparé en septembre 1999, et les mesures qu'il prendra pour y donner suite.

**Les commissions parlementaires provinciales**

Au Québec, c'est la commission de l'administration publique, dans le cadre de son analyse de l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, qui a procédé à l'évaluation du PTICQ[194].

La première audition a eu lieu le 14 mai 1997. Le vérificateur du Québec, Guy Breton et son équipe, et le sous-ministre du MAM, Alain Gauthier et ses principaux fonctionnaires ont été reçus en audition par le comité. Les principales recommandations, concernant à la fois la phase 1 et la future phase II du PTICQ, touchent la conservation du concept du seuil, l'élaboration d'indicateurs et de mécanismes précis pour mesurer l'atteinte des objectifs et les impacts du

[192] Comité permanent des comptes publics (21 mars 2000 et 24 février2000).

[193] Comité permanent des comptes publics (8 juin 2000)

[194] C'était la première fois que la commission se réunissait depuis sa création cinq (5) mois auparavant. « . la Commission se voyait confier la responsabilité d'entendre chaque année le Vérificateur général sur son rapport annuel, ainsi que les sous-ministres et les dirigeants d'organismes publics afin de discuter de leur gestion administrative, conformément à la Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics.

programme. Le Comité a pris acte des commentaires du vérificateur sur la documentation inexistante des décisions prises dans le cadre du pouvoir discrétionnaire du ministre sans émettre aucun commentaire. Finalement, il s'est montré satisfait des actions prises par le ministère à l'égard de la documentation versée au dossier et de la stratégie de vérification.

La seconde audition a eu lieu le 15 septembre 1999. Tout comme lors de la première audition, le vérificateur général, Guy Breton, et le sous-ministre des affaires municipales étaient présents. La rencontre se tenait dans un contexte différent, car il s'agissait de recevoir le vérificateur dans le cadre de sa vérification des subventions versées aux municipalités par certains ministères et organismes subventionnaires. Le comité dans son rapport du 17 décembre 1999[195] souligne la qualité des vérifications effectuées par le MAM. Il recommande même que « le MAM s'engage à partager son expertise en matière de vérification auprès des municipalités avec les ministères qui versent des subventions au palier municipal ». La commission s'interroge sur le concept du critère d'investissements additionnels[196] utilisé en remplacement du critère de l'atteinte du seuil. Elle recommande donc que le MAM vérifie la pertinence et l'impact du critère d'investissements additionnels. La commission a également pris note que le rapport d'évaluation de la première phase a été transmis par l'ÉNAP et elle souhaite qu'une évaluation soit également effectuée pour la phase II. Finalement, la commission juge essentielle l'existence d'un pouvoir discrétionnaire pour les hommes et femmes politiques. En outre, la commission précise que la Commission n'est pas le lieu pour débattre de ce type de décisions et que l'Assemblée nationale est un forum qui permet aux députés d'exercer un contrôle sur ces décisions.

## Évaluation administrative

### Évaluation de l'efficacité

Dans le contexte de ce qui précède, l'évaluateur doit utiliser une méthodologie qui lui permet soit de déterminer si le programme a atteint ou non les objectifs fixés, soit de mesurer l'impact de certaines des composantes du programme.

L'évaluation de l'atteinte des objectifs est probablement la plus difficile à entreprendre et celle qui, en raison de sa complexité, demande le plus de ressources selon Howlett et Ramesh (2003 :

[195] Commission de l'administration publique (17 décembre 1999).

[196] Le critère d'investissements additionnels conçu par le MAM se comprend, de la part des membres de la commission, comme «Sans qu'aucune balise ne soit fournie par le MAM, les villes n'ont qu'à fournir une résolution du Conseil municipal pour confirmer que les investissements effectués dans le cadre du programme sont en addition à ceux qu'ils auraient effectués sans subvention»

211). En effet, les informations qui en découlent permettent au commanditaire de savoir s'il doit apporter des modifications significatives au programme pour l'améliorer ou s'il doit y mettre fin parce qu'il ne correspond pas aux attentes ou que la problématique pour laquelle il a été conçu a perdu de sa pertinence. Pour effectuer une étude d'impact, l'évaluateur produit des résultats qui permettent au commanditaire d'obtenir des renseignements sommatifs visant l'amélioration de certains éléments du programme.

**Évaluation fédérale – Rapport Soberman**

Dans le cas du TIC, les ententes fédérales-provinciales prévoyaient originellement que les activités du programme soient évaluées dans chaque province. Cette approche a cependant été modifiée par la suite ; ainsi, le gouvernement fédéral et les provinces ont convenu d'effectuer une évaluation globale, sous la responsabilité du fédéral,[197] mais ce, sans négliger les effets locaux. Cette étude a été réalisée par Richard Soberman en août 1996 (Soberman, 1996). Essentiellement, cette évaluation constitue la synthèse de 5 différentes composantes, lesquelles sont regroupées comme annexe au rapport (Soberman (a), 1996) :

- des statistiques et sommations émanant d'une base de données de tous les projets autorisés (incluant les récipiendaires, les sommes impliqués, la période couverte et la classification),
- des études de cas (portant sur l'implantation, les contrôles administratifs et financiers et une évaluation des faiblesses et des effets inattendus) de 30 à 40 municipalités,
- des études économiques (effets des infrastructures sur le développement économique, modèles économétriques démontrant l'impact du PTIC sur la création d'emplois et l'économie),
- l'opinion d'experts économiques et de parties prenantes obtenue lors de processus formel de discussions.
- un sondage effectué auprès des agences responsables de l'implantation pour connaître leur appréciation des processus de sélection, d'implantation, de gestion et les forces et les faiblesses du programme.

197. « Although the original federal-provincial agreements called for separate program evaluations in each jurisdiction, it was subsequently agreed to carry out a centrally led evaluations in order to provide a common approach that would also highlight local effects » (Soberman, 1996: iv)

Ainsi, par la qualité et l'étendue des données qu'il a utilisées, il apparait que Soberman possède suffisamment d'informations pour porter un jugement éclairé, selon de nombreux intervenants[198], sur la pertinence, l'efficacité et l'efficience du programme, critères usuels de ce type d'évaluation tel que proposé par Jacob. Conséquemment, on peut en déduire que les gestionnaires du programme et les décideurs politiques avaient tout intérêt à mettre de l'avant les commentaires émis par l'étude.

Essentiellement, les commentaires de Soberman (1996 : ii et 62) sont positifs sur plusieurs aspects. Il indique que l'argent a été utilisé avec doigté (efficience), que l'état des infrastructures municipales s'est amélioré de façon appréciable (efficacité), que les emplois ont été créés pour des personnes en chômage (efficacité), que l'investissement en infrastructures est comparable à la réduction de la dette (pertinence), qu'aucun effet négatif sur l'économie n'a été noté (efficacité) et que la qualité de la vie urbaine s'est améliorée (pertinence).

Sur le plan des faiblesses du programme, il souligne d'abord qu'à l'exception du Québec, grâce à la notion du seuil, peu d'efforts ont été investis pour mesurer les investissements supplémentaires en infrastructures découlant du programme. Conséquemment, pour l'ensemble du Canada, il est difficile de mesurer avec exactitude les investissements supplémentaires applicables au TIC. En deuxième lieu, il souligne que plus de la moitié des investissements ont servi à la construction ou l'agrandissement d'infrastructures déjà existantes, suscitant ainsi un doute sur l'ampleur réelle du déficit municipal pour la mise à jour du parc d'infrastructures. Ainsi, cette situation contredit l'argumentaire des municipalités orientée sur de l'aide pour les infrastructures en mauvais état alors que la réalité démontre qu'elles ont utilisé la majorité des fonds pour construire de nouvelles infrastructures. Ensuite, il souligne la difficulté de déterminer même approximativement le nombre d'emplois créés. Les investissements incrémentaux sont la pierre angulaire pour établir les emplois créés, ce que, comme nous venons de l'expliquer, peu de provinces, à l'exception du Québec, ont tenté de compiler. Finalement, Soberman indique qu'en fonction de la théorie économique, les programmes de financement en capital, en camouflant les coûts réels, encouragent un usage inefficace des

[198] Le rapport du Vérificateur général (novembre 1996 : 26.112) indique qu'il a étudié le bien-fondé du cadre d'évaluation et la méthodologie proposée par le gouvernement pour mesurer les répercussions, effets et autres résultats qui s'y rattachent. Le vérificateur souligne d'abord que le rapport d'évaluation permet de fournir à temps des données aptes à aider à la prise de décisions sur les orientations futures. Il poursuit en précisant que le rapport a été concentré sur les objectifs centraux du programme la création d'emplois et l'amélioration de l'infrastructure et a signalé les points forts et faiblesses de la conception et de l'implantation du programme. Cependant, il indique que le rapport fournit peu d'informations sur le degré de succès dans la poursuite de ses objectifs secondaires. Les représentants du MAM lors de nos entrevues et des intervenants lors des commissions parlementaires ont parlé constamment en terme élogieux du rapport.

ressources et ne favorisent pas la mise en place de solutions plus efficientes comme la gestion de la demande et la tarification[199].

Soberman (1996 : 70) conclut « que le programme ayant accompli ce qu'il devait produire comme outil économique anticyclique, il ne semble pas évident qu'il doive devenir un programme fédéral permanent. Cependant, si le programme devait être reconduit sur la base de ses résultats économiques et politiques, il suggère que les critères soient plus précis pour obliger un investissement dans la restauration des infrastructures et que des mesures incitatives soient mises de l'avant pour mettre un accent sur l'innovation en infrastructure pour assurer que l'objectif de compétitivité soit réalisé »[200].

**Rapports d'évaluation québécois**

Il est à noter toutefois que le Québec, en sus de participer à l'évaluation fédérale, a procédé à deux évaluations d'impact du programme québécois. Une première confiée à des chercheurs de l'INRS Urbanisation portait sur le processus décisionnel municipal et a été effectuée dans huit (8) villes du Québec (Grieu : 1997). Une deuxième, effectuée par l'École Nationale d'Administration publique (ÉNAP), porte sur l'investissement additionnel et la création d'emplois (Robert et Belley, 1999 : 3).

**Le Rapport de l'INRS**

Le mandat confié aux chercheurs de l'INRS (Grieu : 1997) était de réaliser une série d'études de cas sur les processus de décision qui ont conduit au choix des projets d'infrastructures soumis par les municipalités dans le cadre du PTICQ selon deux dimensions de la décision (Grieu, 1997 : 5) :

- L'examen de l'insertion du PTICQ dans les politiques, les programmes et les pratiques municipales en matière d'immobilisations ainsi que les changements d'orientation qu'il a pu entraîner. Plus spécifiquement, il fallait analyser les processus de décisions conduisant au choix des projets, établir un parallèle entre les exigences du PTICQ et le choix des projets dans les municipalités et identifier et qualifier tout changement d'orientation dans les plans triennaux d'immobilisations (PTI) des municipalités.

[199] Ces réflexions théoriques sont expliquées de façons détaillées dans le rapport Soberman (1996 : 66 et 67).
[200] Traduction par l'auteur de la thèse

- La perception des dirigeants municipaux quant aux impacts du programme sur le processus décisionnel, en établissant leur perception à court, moyen et long terme sur les pratiques des municipalités en matière d'immobilisations.

En terme méthodologique, il s'est agi d'une étude de cas de huit municipalités[201] réalisées à l'aide d'entrevues auprès des intervenants. Les commentaires et suggestions de l'INRS UCS sont regroupés sous trois grands thèmes :

- Processus décisionnel municipal : continuité et rupture (Grieu, 1997 : 46).

  Selon les chercheurs, il n'y a pas eu de rupture quant au critère de choix des travaux et aux dépenses en immobilisations. On a observé que les projets ont été effectués par les mêmes intervenants avec les mêmes mécanismes et les mêmes rapports hiérarchiques. On a continué selon les mêmes processus et habitudes soit en effectuant les travaux en régie ou soit en les accordant par contrat à des intervenants externes, selon ce qui était la pratique dans les municipalités. L'étude souligne que la majorité des projets réalisés étaient inscrits dans les intentions de la municipalité depuis plusieurs années. En raison de la visibilité politique du programme, les élus ont accordé un très grand soin dans la répartition spatiale des travaux dans tous les secteurs géographiques de la municipalité.

  Sur le plan des exigences contraignantes, les chercheurs font ressortir d'abord l'obligation d'effectuer les travaux dans un délai fixe de trois (3) ans. Ainsi, à l'été 1996, l'on a assisté à un véritable goulot d'étranglement en raison de l'obligation de terminer les projets PTICQ et l'atteinte du seuil minimal en travaux de génie avant le début de l'hiver 1996-1997. Ce qui fait reprendre, par le Grieu, la suggestion de plusieurs intervenants, selon laquelle la première année aurait dû être consacrée à la préparation et la conception des projets et les trois suivantes à leur réalisation. Un deuxième aspect porte sur le fait que le PTICQ a engendré un surplus d'activités au chapitre de la planification et de la conception; ce qui a entraîné une pression supplémentaire sur les services professionnels et techniques, à une époque où les villes cherchent à réduire leur personnel; ce qui, toujours selon le Grieu, illustre la différence entre les gouvernements fédéral et provincial d'une part et les municipalités d'autre part : pour les premiers, c'est la création d'emploi qui prédomine alors que pour les

[201] Il s'agissait de municipalités de taille et vocation différentes : les très petites municipalités de Baie de Shawinigan et de Saint-Paul-de-Châteauguay, les banlieues de taille moyenne de Saint-Augustin-de-Desmaures et la ville de Saint-Bruno-de-Montarville et les villes centres de Sherbrooke, Québec et Montréal.

seconds, ils conçoivent le programme comme un appui des gouvernements supérieurs à leur effort de réhabilitation des infrastructures

- Impact du PTICQ sur les pratiques municipales

L'étude (Grieu, 1997 : 49) souligne ensuite que l'objectif fondamental du programme de créer des emplois a été réalisé. Ainsi, pour les années 1994 et 1995, les investissements ont été supérieurs aux années de référence. Ils allèguent cependant que le PTICQ pourrait amener une contraction des investissements pour les années subséquentes; les travaux réalisés durant le programme étant originellement prévus pour les années futures. De plus, le programme s'est déroulé dans une période où les villes préconisaient une baisse de l'endettement municipal et le désir de réduire la taxation municipale.

Les auteurs confirment, tout comme le fera plus tard le rapport de l'ÉNAP, que, règle générale, l'éventail des travaux est constitué de la réhabilitation d'infrastructures classiques, ce qui répond à la lettre et à l'esprit du PTICQ. Finalement, l'étude remet en question la pertinence de répartir les enveloppes uniquement sur une base démographique. L'ajout de critères supplémentaires aurait permis d'atteindre les sous objectifs de décourager l'étalement urbain et favoriser le regroupement municipal.

- La perception des impacts du PTICQ

Peu de répondants croient que le PTICQ a eu un impact déterminant sur la création d'emploi dans leur région (Grieu 1997 : 56). Inversement, ils insistent sur l'impact positif sur la qualité de leurs infrastructures et conséquemment sur la qualité de vie des citoyens.

Le concept du seuil a suscité un accueil mitigé chez les représentants municipaux, selon les résultats des entretiens des chercheurs : comme les années 1991 et 1992 constituent des années de compression des investissements municipaux, elles ont tendance à fausser la base de référence. De plus selon les représentants municipaux, il apparait inéquitable que seuls les gouvernements supérieurs puissent récupérer une partie de leur investissement par le jeu de la fiscalité. Les répondants estiment également que le programme n'a pas eu un effet inflationniste sur les couts des investissements malgré l'important volume de travaux à exécuter sur une courte

> période. Finalement, le volet IV a suscité de nombreux commentaires négatifs en raison des déviations occasionnelles des projets aux objectifs initiaux du programme. Les chercheurs trouvent plus particulièrement intéressante la suggestion de soumettre ce type de projets à une évaluation systématique comme les projets des autres volets.

**Rapport de l'ÉNAP**

Le rapport de l'ÉNAP (Robert et Belley, 1999) de son côté porte sur l'investissement additionnel et la création d'emploi au Québec, et pour ce faire, il couvre trois enjeux principaux :

- L'examen des intentions des projets retenus; améliorer les infrastructures et créer de l'emploi.
- La mesure des effets retenus et des répercussions du programme (investissement additionnel et emploi)
- L'évaluation du rendement du programme

De plus, le mandat précisait l'évaluation de la structure de gestion conjointe propre au programme et la perception des intervenants municipaux.

En terme méthodologique, les chercheurs de l'ÉNAP se sont servis d'un échantillon de 513 projets dont ils ont utilisé les fiches synthèses. Comme l'indiquent les chercheurs, la précision des données que l'on y trouve est nuancée par le fait qu'elles sont moins complètes que celles des dossiers (Robert et Belley, 1999 : 4)

> « … même si les fiches synthèses n'offrent pas toute la richesse des données consignées dans les dossiers complets, elles ont par contre l'avantage d'être standardisées selon la grille d'analyse du MAM ».

Le manque de données a fait qu'il leur a été difficile de compiler les engagements gouvernementaux relatifs aux différents programmes selon l'année de réalisation des travaux, de ventiler cette information selon la taille des municipalités et d'estimer le nombre d'emplois créés par le programme.

Finalement, des rencontres ont eu lieu avec les membres du Comité de gestion conjoint sur l'application de l'entente Canada-Québec et la responsable de la gestion financière du MAM pour mesurer la pertinence du comité de gestion. Une consultation faite auprès des représentants municipaux a servi, de son côté, à connaître leur appréciation du programme, son

application et ses impacts. Cependant, les auteurs du rapport notent que le faible nombre de personnes rencontrées dans la sphère municipale exclut toute possibilité de généralisation et que les opinions rapportées ne peuvent être considérées comme représentatives de l'ensemble des municipalités.

Sur le plan des aspects positifs du programme, Robert et Belley (1999; ii) soulignent que les enveloppes réservées par municipalités ont facilité une présélection des projets par le secteur municipal et permis une redistribution des bénéfices sur l'ensemble des municipalités. Elles ont permis de répondre à des besoins importants de réfection et d'augmenter la capacité des infrastructures pour répondre à la demande présente ou future. Les auteurs soulignent le paradoxe du calcul du seuil qui, bien que mieux adapté aux grandes plutôt qu'aux petites municipalités, a fait en sorte que ce sont dans ces dernières que les investissements additionnels sont les plus notables[202]. Finalement, ils précisent que les investissements des volets 1, 2 et 3 ont porté essentiellement sur des infrastructures de base[203].

Les modifications que le rapport propose portent sur le mode de calcul du seuil qui est mieux adapté aux grandes qu'aux petites municipalités. Pour les responsables du rapport, la période de deux ans pour établir le seuil cadre mal avec le caractère occasionnel des investissements des petites municipalités. Ils suggèrent d'utiliser une période de 4 ans pour limiter l'impact des variations dans les investissements et d'obtenir une moyenne plus représentative. Tout comme leur homologue fédéral, Soberman (1996)[204], ils ne peuvent estimer avec assurance les heures effectivement travaillées, ce qui les oblige à indiquer qu'ils ne peuvent tirer de conclusions sur le nombre d'emplois créés et conséquemment le coût moyen de chaque emploi créé. Pour vérifier l'impact de ce type de programme sur l'emploi, Robert et Belley suggèrent qu'une compilation systématique et standardisée des heures travaillées se fasse sur le terrain à l'aide d'un échantillonnage aléatoire de projets (Robert et Belley, 1999 : v). Une dernière recommandation, à caractère plus général, suggère que les gouvernements auraient tout intérêt à engager, dès le début d'un programme, les mécanismes d'évaluation, ce qui permettrait que les données sur les mesures d'impact soient plus faciles à colliger et leur évaluation plus précise.

[202] Robert et Belley (1999 : 25) émettent comme hypothèse que pour 1/3 des villes de plus de 5000 habitants, le seuil a été fixé à la moyenne provinciale, laquelle était inférieure aux investissements réels de ces villes.

[203] Ils soulignent que bien que 28,7 % des investissements du volet 1 aient été alloués à des projets comprenant une nouvelle construction ou un ajout, il s'agit d'une situation qui se compare avantageusement au taux observé dans le reste du Canada.

[204] Pour Soberman, l'interrogation porte plus précisément sur le nombre d'emplois créés.

**Les évaluations portant sur l'efficience**

Comme expliqué précédemment, les vérificateurs ont soumis le PTICQ à des examens axés principalement sur l'aspect économique du programme et sur le rendement des modes de gestion retenus par les organismes responsables du programme.

**Les rapports du vérificateur fédéral**

Le vérificateur général du Canada a procédé à une première évaluation en novembre 1996 (Vérificateur général du Canada, 1996). Il décrit l'objectif de sa vérification (Vérificateur général du Canada, 1996 : 26.24) comme « en raison de la nature temporaire du programme, nous avons mis un accent particulier sur les leçons tirées de ce qui a bien fonctionné et des secteurs opérationnels où des améliorations sont nécessaires. Ces leçons pourraient servir aux futures initiatives de ce genre et en particulier au prolongement ou au renouvellement éventuel du programme actuel ». Ce texte est en conformité avec l'approche préconisée par Howlett et Ramesh (2003 : 224) dans l'évaluation des politiques publiques qu'ils décrivent comme :

> « …and as part of a process of learning in which policies develop and change on the basis of assessments of past successes and failures and conscious efforts to emulate successes and avoid failures. »

Le vérificateur général procède également à une deuxième vérification, en septembre 1999 (Vérificateur général du Canada, 1999), qui porte sur la phase II du programme et un suivi de ses recommandations de la phase I. Les commentaires du vérificateur produits en 1996 et sur lesquels il est revenu en 1999 [205]sont détaillés à l'annexe 11. Essentiellement au point 17.95 de son rapport le vérificateur conclut que « le gouvernement a peu agi pour donner suite aux recommandations de notre vérification de la phase I, en 1996[206]. » Pour ce qui est de la vérification de la phase II, les commentaires du vérificateur suggèrent que les vérifications environnementales se fassent plus rapidement pour que l'on puisse tenir compte de leurs résultats aux étapes de la planification et de l'approbation des projets. Le Conseil du Trésor adhère aux propositions de la phase II, mais il se montre en complet désaccord avec les recommandations faites par le vérificateur en 1996 et leur suivi :

[205] Rapport du Vérificateur général du Canada (1999 : Pièce 17.7), Évaluation de la réponse des responsables du programme au rapport du Vérificateur général de 1996. (Il s'agit du suivi des commentaires qu'il avait faits en 1996 aux points 26,132 à 26,142)

[206] Comme, il est expliqué de façon détaillée au chapitre 4 le vérificateur fédéral a souligné sur maints points la qualité du programme québécois par rapport à ceux des autres provinces. Il faut donc comprendre que son rapport ayant une portée nationale, il n'a pas fait mention spécifiquement de ce fait dans son rapport 1999.

> « 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 (Rapport du vérificateur : 1999 : chap.17, 108)».

**Le Bureau du vérificateur du Québec**

Concernant le vérificateur provincial, celui-ci a procédé également à deux vérifications du programme. La première en 1996 (Vérificateur général du Québec, 1995-1996) et la deuxième en 1998 (Vérificateur général du Québec, 1997-1998).

Dans le premier cas, la vérification avait pour but de s'assurer du respect des dispositions de l'entente Canada-Québec et des règles et des normes, relatives au PTICQ, approuvées par le Conseil du trésor. De plus, le vérificateur a analysé si la vérification des réclamations était efficace. Aucun jugement d'ensemble n'est fourni par le vérificateur. Ses commentaires portent sur le fait que le Ministère n'a pas respecté toutes les exigences prévues par l'entente Canada-Québec, que certaines règles et normes ne sont pas suffisamment précises et que les décisions relatives à l'admissibilité ne sont pas toujours suffisamment appuyées.

La vérification de 1998 s'inscrit dans un cadre différent; elle vise à s'assurer que les ministères et organismes gèrent adéquatement les programmes de subventions aux municipalités[207]. Le vérificateur précise que son rapport présente, pour le PTICQ, ses constatations sur la seconde phase (présentés à l'annexe 9) et ses commentaires sur le suivi de ses recommandations de la première phase. Le vérificateur présente également ses commentaires sur sa vérification des autres types de subventions octroyées par le MAM.

Les lacunes décelées par le vérificateur dans chacun des programmes sont regroupées dans cinq (5) grandes catégories (Annexe 10). Pour ce qui est du PTICQ, l'on retrouve des lacunes en ce qui concerne les règles et procédures (non-utilisation du seuil dans la phase II), dans la

[207] Les objectifs spécifiques, tels que décrits au rapport du vérificateur (art. 6.2), sont les suivants : la vérification visait à nous assurer que : les objectifs, les règles et les normes d'attribution de subventions aux municipalités sont suffisamment précis pour encadrer convenablement la prise de décision; les décisions relatives à l'octroi de subventions sont suffisamment appuyées par les dossiers d'analyse; les ministères et organismes subventionnaires examinent, avant de s'engager à participer au financement d'un projet, si les prévisions de coûts sont raisonnables; la vérification des subventions octroyées est adéquate; les divers programmes d'octroi de subventions aux municipalités font l'objet d'une évaluation de programmes; l'information publiée dans le Livre des crédits et dans les Comptes publics concernant l'octroi de subventions aux municipalités est présentée de façon uniforme; les municipalités reçoivent les sommes auxquelles elles ont droit en vertu de la Loi sur la fiscalité municipale au regard de la taxe chargée aux exploitants des réseaux de télécommunication, de gaz et d'énergie électrique.

documentation versée aux dossiers (information incomplète), dans les prévisions des coûts (non-validations des données fournies par les villes) et en évaluation de programme (non complétée pour la phase I). Inversement, le vérificateur a souligné la qualité et la pertinence du programme de vérification effectué par le MAM auprès des municipalités. L'annexe 10 révèle que bien que le PTICQ a des lacunes dans quatre (4) des cinq (5) catégories cette situation est en conformité avec les autres organismes vérifiés.

***Évalués***

Les évalués constituaient le sous-système politique qui a participé à la conception et à l'implantation du PTICQ. Il comprend les ministres responsables des ministères responsables et inclut également les fonctionnaires fédéraux et provinciaux qui édictent les règles et supervisent le travail de ceux à qui ils délèguent certaines de leurs responsabilités. Finalement, l'évaluation s'applique au monde municipal qui utilise des fonds mis à leur disposition pour réaliser des projets en infrastructures.

Il apparait, à la description des différents modes d'évaluation utilisés par le gouvernement fédéral et celui du Québec, que les recommandations proposées par les intervenants sont fondées sur une démarche et une réflexion sérieuse. Conséquemment, l'application des recommandations ne peut qu'être bénéfique à l'amélioration du programme.

Nous avons choisi d'analyser l'application ou non des commentaires des évaluateurs en fonction de leur importance, en commençant par celles dont l'utilisation est moins critique pour le programme. Nous commençons par les commentaires des vérificateurs et des commissions parlementaires qui portent tout autant sur une évaluation politique que sur l'amélioration de l'efficacité et l'économie du programme. Ensuite, nous portons notre attention sur la mise en place ou non des commentaires des études d'impact réalisées sur certains aspects du programme québécois. Finalement, nous terminons notre réflexion en nous penchant sur le suivi des commentaires de l'étude d'efficacité produite par Soberman.

***Évaluations : politique, d'efficacité et d'économie***

Le mandat du comité des comptes publics au fédéral et celui de la commission de l'administration publique au provincial portent, en grande partie, sur l'analyse du travail du vérificateur, sur la compréhension de ses recommandations et du suivi accordé par les vérifiés. C'est pourquoi nous analyserons la mise en place des recommandations des vérificateurs à la lumière des commentaires de la commission et du comité.

Sur le plan fédéral, les vérificateurs dans leur rapport (1999 : 17.95 à 17.99) sont particulièrement critiques envers le peu d'efforts consacrés à mettre en place les recommandations incluses dans leur rapport 1997. Le sous-titre du chapitre consacré à la réponse à la vérification 1996 est très évocateur. Il s'intitule « Peu de progrès ont été accomplis pour donner suite aux recommandations découlant de la vérification de la phase I en 1996 ». Cette affirmation est d'ailleurs appuyée par le tableau du suivi des recommandations inclus au rapport du vérificateur dont on retrouve une copie à l'annexe 11.

De son côté, le Comité des comptes publics, pour améliorer la prestation du TIC, a produit une liste de 11 recommandations[208] que l'on peut regrouper en grandes thématiques : l'exécution de vérifications de conformité, l'importance de confectionner des évaluations de programme, l'assurance qu'il n'y a pas de substitution de programme et la détermination d'un mode de calcul qui permet de fournir au parlement le nombre approximatif d'emplois créés. De plus, le Comité a pris position en faveur du vérificateur en montrant sa déception sur le contenu évasif des réponses du secrétariat du Conseil du trésor aux recommandations du Vérificateur général. À cet effet, il a exigé que le Secrétariat fournisse une étude plus rigoureuse des recommandations inscrites au chapitre 17 du rapport de 1999 et les mesures qu'il prendra pour y donner suite. Le texte incisif de leur onzième rapport (1999 : 6) est d'ailleurs très clair à cet effet.

> « Le Comité a été particulièrement déçu du contenu et du ton des réponses du secrétariat du Conseil du trésor aux recommandations du vérificateur général. Dans certains cas, le Secrétariat était d'accord avec ces recommandations, mais n'a fourni que peu de détails sur les correctifs qu'il prendrait. À d'autres reprises, les recommandations ont été carrément rejetées. D'ailleurs, le Secrétariat a indiqué que, à son avis, le chapitre contenant les résultats de la vérification présentait une vision négative et non appropriée d'un programme dont les résultats ont été couronnés de succès.
>
> Le Comité estime que le Secrétariat ne comprend pas les enjeux et passe à côté d'occasions d'apporter des améliorations utiles à la Phase III du programme. Le Comité, s'attendant à une étude plus rigoureuse de ses recommandations et à une réponse à ces dernières ».

[208] Comité permanent des comptes publics (8 juin 2000).

C'est ainsi qu'il recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor revoie les commentaires du vérificateur et qu'il dépose au plus tard le 30 septembre 2000 un plan d'action détaillé précisant les mesures qui seront mises en place pour donner suite aux commentaires du vérificateur.

Le 4 juin 2001, le gouvernement a fourni une réponse au parlement (Mesures par le gouvernement relativement au premier rapport du comité permanent des comptes publics, 2001). Elle renferme une adhésion sans réserve aux recommandations du comité et à celles du vérificateur. Ainsi dans les ententes fédérales de 2001 et suivantes l'on retrouve, à l'annexe B, un cadre de vérification détaillé, et ce, en conformité avec la promesse du gouvernement dans sa réponse.

Au Québec, la situation est passablement différente, le rapport initial du vérificateur général souligne la qualité des décisions opérationnelles prises par le Québec dans la gestion de son programme. Le MAM, dans ses commentaires inscrits au rapport de vérification (Vérificateur général du Québec, 1995-1996 : 16.55), souligne qu'il veillera à préciser les règles et normes relatives à l'évaluation des projets. De plus, il précise que chaque modification à l'entente a été approuvée par le Conseil du Trésor et que le Bureau fédéral de développement en a été informé.

Par la suite, le vérificateur du Québec (1997-1998) souligne dans son rapport :

> **6.26** Nous avons déjà procédé à une vérification de la première phase en 1995-1996 et un rapport à ce sujet a été déposé à l'Assemblée nationale. Ce rapport-ci présente, en plus de nos constatations portant sur la seconde phase du PTICQ, certains commentaires sur les résultats de la vérification des subventions octroyées et sur l'évaluation de programme de la première phase.

Concernant le retour sur la vérification de la phase I, le vérificateur n'émet aucun commentaire négatif par rapport au suivi de ses recommandations de 1997. À l'inverse, il souligne les façons de faire pertinentes du MAM; soit pour inciter les autres organismes vérifiés à les utiliser, telle la stratégie de vérification des projets, ou soit pour questionner les choix du MAM d'abandonner des approches qui avaient fait leur preuve, tel le concept du seuil.

Les commentaires de la Commission permanente de l'administration publique (1999 : 18) reprennent sensiblement les mêmes suggestions que le vérificateur, mais en insistant sur la pertinence, pour le MAM, d'effectuer une évaluation de la phase II.

> « Dans la perspective d'une reconduction du programme de travaux d'infrastructures Canada-Québec, il serait approprié que le ministère des Affaires

> municipales et de la Métropole tire des leçons des précédents programmes. Peu de temps avant les auditions, le Ministère avait reçu les résultats de l'évaluation de la première phase du programme. D'après les propos du sous-ministre, cette étude était somme toute positive quant aux résultats. La Commission encourage le Ministère à poursuivre l'évaluation pour la phase II du projet et à tirer des leçons de cette expérience. À titre d'exemple, ce ministère devrait vérifier si le critère d'investissements additionnels retenu pour la deuxième phase du programme a eu pour effet réel d'inciter les municipalités à investir des sommes additionnelles ».

De plus, l'approche du MAM en était une de non-confrontation envers le vérificateur; elle vise davantage à intégrer ses commentaires à la programmation pour lui assurer une efficacité maximale. Ainsi comme le précise, Michel Guimont, l'un des intervenants du MAM (Vérificateur général du Québec, 2002-2003).

> « Concernant les commentaires du Vérificateur général, ils ont été mis en place systématiquement. Même s'il est difficile de préciser à quel pourcentage les recommandations ont été mises en place, le but était d'intégrer systématiquement les commentaires du vérificateur dans les processus de gestion du programme justement pour assurer la plus grande rigueur possible au programme, l'améliorer de façon constante et par voie de conséquence lui assurer une efficacité maximale ».

Cette approche est confirmée par une vérification subséquente effectuée par le Vérificateur général du Québec en 2002-2003; le vérificateur y fait le recensement du suivi des recommandations de son travail de 1996-1997. On peut se rendre compte que sur les six (6) recommandations qui touchaient le PTICQ, l'une est jugée appliquée intégralement, une deuxième a été suivie de façon satisfaisante, deux (2) ont été traitées de manière insatisfaisante et une recommandation est considérée comme caduque. Qui plus est dans les réponses du MAM, on ne sent aucune animosité envers les commentaires du vérificateur, mais davantage un désir de les utiliser comme pistes d'amélioration. À cet égard, la réponse du MAM sur le commentaire portant sur l'analyse des prévisions de coûts est éloquente (Vérificateur général du Québec, 2002-2003; 6.2.2.1).

> « Une analyse est effectuée pour chaque dossier malgré que, parfois, les traces de cette analyse ne soient pas toujours évidentes et uniformes d'un dossier à l'autre, ce qui dénote effectivement que des progrès sont à faire sur ce dernier aspect. Le

> ministère s'assurera que les dossiers contiennent de façon constante des traces évidentes et uniformes de l'analyse des coûts ».

***Évaluation sur l'impact du programme***

Les recommandations des rapports de l'INRS et de l'ÉNAP suggérant des modalités d'application amendées du concept du seuil auraient pu se mesurer dans le cadre de la reconduction du programme. Cependant, dans les programmes de financement tripartite subséquents à ces études, les subventions ne font plus l'objet d'une répartition sur l'ensemble des municipalités en fonction de leur population respective, mais sont attribuées en fonction de la pertinence des projets soumis. L'obligation d'atteindre un seuil minimal n'a donc plus de raison d'être. Cependant, cette nouvelle approche du financement au mérite rejoint en partie le commentaire de l'INRS qui souligne que la répartition des fonds sur une base démographique ne fait qu'aggraver certaines problématiques, tel l'étalement urbain.

Les nouvelles programmations proposent une évaluation intérimaire qui s'ajoute à l'évaluation finale du programme. Cette double évaluation est en ligne avec la proposition de l'ÉNAP qui souligne que c'est au début du programme que devraient être déterminés les indicateurs de performance du programme de même que la méthode de compilation des données nécessaires. De plus, une évaluation intérimaire permet de valider, tôt dans le processus, le bon fonctionnement de la méthodologie d'évaluation.

***Évaluation de l'efficacité***

L'une des recommandations les plus importantes émane du rapport de Soberman et à trait à la pertinence de poursuivre ou non le TIC. Soberman invoque que « le programme ayant accompli ce qu'il devait produire comme outil économique anticyclique, il ne semble pas évident qu'il doive devenir un programme fédéral permanent ». Cette affirmation, jumelée au fait que la situation économique s'était considérablement améliorée, a surement eu un impact important sur la décision du fédéral de ne pas poursuivre le programme avec les mêmes ressources, comme le mentionne un extrait[209] de la réponse du cabinet au Comité des comptes publics :

> « Étant donné le climat économique à l'époque, la création d'emplois à court terme a beaucoup influé sur la conception du programme. Maintenant que les niveaux de chômage ont été considérablement réduits, le nouveau programme portera plutôt sur la

[209] Mesures par le gouvernement relativement au premier rapport du comité permanent des comptes publics (4 Juin 2001).

construction d'une infrastructure nécessaire pour appuyer la croissance économique à long terme et pour promouvoir la qualité de vie. »

## Une évaluation axée sur l'apprentissage

### *Style d'évaluation*

Les autorités, tant fédérales que provinciales, ont mis en application les commentaires des évaluateurs, et ce, quel que soit le type d'évaluation. Des propositions importantes, émanant tant des évaluateurs fédéraux que québécois, se retrouvent dans les Ententes Canada-Québec subséquentes au programme. De plus, à compter de 2000, le financement tripartite des infrastructures s'est fait sous une forme différente de celle du TIC : les objectifs sont devenus plus ciblés, le financement porte tout autant sur la construction ou la rénovation des actifs immobiliers municipaux et la création d'emplois n'est plus une priorité. Celà rejoint la recommandation centrale de Soberman d'abandonner le PTICQ original parce qu'il avait atteint les objectifs fixés. Finalement, la majorité des recommandations qui n'ont pas été mises en application sont reliées à des modalités qui n'ont pas été reconduites, tel le concept du seuil.

Le comportement des évalués est en concordance avec le modèle de Howlett et Ramesh (2003 : 223) qui invoque que lorsque la capacité administrative de l'État[210] est élevée et que ce sont uniquement des acteurs étatiques qui sont en cause, il en résultera un désir maximal d'intégrer les commentaires des évaluateurs dans la gestion des programmes. Comme l'exprime Sanderson (2002), ce processus d'apprentissage est fondé sur la base que le développement et l'amélioration des politiques découlent des enseignements des succès et échecs passés et du désir de certains intervenants de susciter le succès et d'éviter l'erreur.

### *Pertinence des évaluations politiques*

Le regard sur l'évaluation des politiques publiques permet de mesurer l'importance de jumeler des évaluateurs politiques aux évaluateurs internes, des fonctionnaires qui vérifient d'autres fonctionnaires sur lesquels ils n'ont que peu ou pas d'autorité. La résistance du secrétariat du Conseil du trésor, à intégrer les recommandations du vérificateur général, découlait davantage de la mésentente sur le libellé d'un comité de presse que sur le désir du secrétariat du Conseil du trésor de s'opposer systématiquement aux recommandations du vérificateur. L'intervention du conseil des ministres fédéral et du comité des comptes public a permis que des améliorations

[210] Howlett et Ramesh (2003 : 223) précisent « including its expertise in the subject area involved ».

soient apportées au programme en faisant fi de problèmes relationnels sans lien avec la pertinence ou non des commentaires du vérificateur.

## Conclusion

Trois points se doivent d'être discutés en rétrospective de l'analyse politique du programme : l'intérêt de l'utilisation du modèle de Howlett, une synthèse des découvertes que nous a révélées notre analyse politique et les éléments du PTICQ, pertinents pour les niveaux fédéral, provincial et municipal, qui les conduiraient à inscrire les programmes d'infrastructures comme prioritaires dans les politiques urbaines fédérales.

***Intérêt de l'utilisation du modèle de Howlett,***

L'utilisation du modèle séquentiel a facilité la présentation historique du déroulement de la mise en place et de l'implantation du PTICQ. Le modèle, en obligeant à découper les évènements en phases, a obligé une analyse serrée de certains moments clés. Ainsi, il nous a forcé à apporter une distinction claire entre la mise à l'agenda du programme fédéral et celui du Québec. De plus, il nous a obligé à considérer chacun des moments du programme comme étant d'importance égale; ainsi l'implantation souvent négligée a fait l'objet d'un tamisage aussi complet que les autres phases.

Le modèle de Howlett et Ramesh offre des particularités qui convenaient très bien à nos objectifs de recherche. Nous recherchions une démarche la plus rationnelle possible, qui nous assurait que le plus de variables possible du PTICQ soient explorées. Howlet et Ramesh offrent une démarche qui permet non seulement de couvrir les différentes phases du programme, mais surtout de rester perméables aux enseignements des diverses écoles des politiques publiques. De plus, plusieurs des remarques de Howlett et Ramesh sur l'évaluation nous ont été fort utiles. D'abord le modèle ,en insistant sur les enseignements des évaluations des programmes, nous a éloignés du piège de ne rechercher que les aspects positifs et négatifs des programmes pour porter notre attention sur les enseignements qui découlent des évaluations de programmes. Nous avons ainsi été à même de discerner les différences entre la réceptivité du programme québécois et du programme national; autant au Québec le programme a pu être bonifié par les propositions des vérificateurs, autant au fédéral l'obstruction du Conseil du Trésor aux recommandations du vérificateur a nui à son évolution. Il est même probable que ce soit une des causes qui a empêché sa reconduction. Ensuite, Howlett et Ramesh soulignent que l'évaluation de programme est une activité politique.

C'est ce qui a conduit à nous préoccuper de l'importance du rôle joué par les commissions administratives dans l'évaluation du PTICQ.

***Constatations de l'étude du PTICQ sous l'angle des politiques publiques.***

Une première constatation porte sur l'influence du municipal sur les politiques urbaines. Nous avons démontré que c'est l'obstination de la FCM qui a conduit le parti libéral à adopter la proposition d'un programme de financement tripartite. Qui plus est, en constatant l'importance donnée par la suite aux programmes de financement des infrastructures municipales dans la politique urbaine fédérale, comme l'affirme Bradford (2006), il est permis de croire que cette orientation est non seulement en conformité avec les attentes du monde municipal, mais qu'elle a été dictée par lui. De plus, sur l'échiquier politique, la réussite de la FCM a changé la donne. Les villes sont plus revendicatrices : création du regroupement des grandes villes et du GV 22. Par leurs stratégies mobilisatrices, elles ont, par la suite, réussies à obtenir le partage de la taxe sur l'essence.

Une deuxième grande constatation porte sur le rôle des acteurs et des institutions, une dimension très présente dans Howlett et Ramesh. Sur le plan des acteurs, à titre d'exemple, la personnalité de Chrétien, axée sur la délégation a facilité le démarrage du programme canadien, alors que celle de Ryan, orienté sur les contenus, a permis l'affinement du programme québécois. Concernant les institutions, le rôle d'arbitre joué par les commissions publiques nous a permis de saisir une dimension, peu connue de ses responsabilités, soit celle de départager les propositions divergentes des ministères et du vérificateur; le premier axé sur l'efficacité de ses opérations et le second sur l'efficience et sur l'économie.

Une troisième constatation découle du nombre de faits incontrôlables et difficilement reproductibles qui peuvent avoir une répercussion directe sur la réussite ou non d'un programme. Qu'il nous suffise de rappeler l'enthousiasme du responsable de la confection du programme, la possibilité pour une unité administrative de voir ses responsabilités et effectifs décuplés et la compétence opérationnelle des institutions responsables de l'implantation du programme. Sur ce dernier point, la mise en place des infrastructures est une activité récurrente des villes pour laquelle elles ont des processus clairs et efficaces. Ainsi, l'analyse des faits incontrôlables nous permet de souligner les conséquences de quasi-impossibilité de reproduire l'ensemble des processus d'une programmation à l'autre. Cela ne signifie pas que

l'utilisation des meilleures pratiques ne permet la réussite visée d'un programme, mais cependant elle ne peut le garantir, car certaines variables, difficilement reproductibles, peuvent avoir un impact négatif considérable.

IMPACT DU PTICQ SUR LES POLITIQUES URBAINES FÉDÉRALES

Il est évidemment difficile pour le gouvernement fédéral sur le plan politique de concevoir une politique urbaine. Il lui faut s'assurer d'abord qu'elle respecte les pouvoirs des provinces et que les provinces ne puissent qualifier ses éléments d'ingérence dans leurs responsabilités. Dans un deuxième temps, lorsqu'un des éléments de la politique se transforme en programme, il est important que le contenu de la politique convienne à chacune des provinces. Qui plus est, il faut alors attribuer, à chacun des intervenants, un rôle précis qui le satisfait. Finalement, il est essentiel que la politique, mise de l'avant par le fédéral, s'intéresse à une problématique ressentie fortement par le monde municipal.

Pour le fédéral, il ne faut donc pas que sa politique urbaine crée un antagonisme avec les provinces; idéalement, il doit recevoir l'acceptation rapide et unanime des provinces. Le PTICQ fournit également d'autres raisons politiques de vouloir reconduire un programme d'infrastructures à financement tripartite et même d'en faire la pierre angulaire de ses politiques urbaines : en effet, un programme peu complexe permet l'utilisation d'ententes fédérales individualisées pour chaque province et facilite la tâche de gouvernance des élus.

Concernant, la non-ingérence du fédéral, le PTICQ constitue essentiellement un versement de subventions conditionnelles à des organismes institutionnels, un type de programmation ayant déjà reçu l'aval des provinces. Le rappel de l'historique de l'évolution des politiques urbaines canadiennes souligne que les programmes concrets de versements de subventions, tel le financement de la SCHL pour faciliter l'accession à la propriété, se sont déroulés sans anicroche; les provinces, en manque constant de ressources, sont peu portées à s'opposer à des transferts fédéraux, surtout si on leur accorde un rôle visible dans la gestion du programme. Ensuite, la complexité relative du PTICQ en fait un programme facile à négocier avec les provinces; rappelons qu'il n'a fallu que six mois pour conclure les ententes et que les projets ont été réalisés sur un horizon d'à peine quatre ans. En troisième lieu, le PTICQ permet une implantation rapide. Comme, le programme s'adresse à des partenaires institutionnels, il n'exige pas la conception de processus complexes devant être compris par une multitude d'intervenants de formation et d'intérêts divergents. Finalement, la responsabilité de maître d'œuvre du programme donne une

grande visibilité au fédéral et laisse le risque de dérapage aux provinces, responsables de la supervision, et aux municipalités, à qui l'exécution a été confiée.

Pour les provinces, le programme TIC ne constitue pas à leurs yeux une intrusion dans leur champ de responsabilités. Le fédéral, en se limitant à une supervision générale du programme, laisse aux provinces la responsabilité d'agir comme le gestionnaire de l'ensemble des activités. Cette liberté d'action a permis entre autres, dans le PTICQ, de peaufiner le programme; elle s'est concrétisée par une répartition optimale des enveloppes aux municipalités et par le financement de projets novateurs et d'autres aux grandes villes pour leur permettre d'améliorer leur compétitivité à l'échelle nationale et québécoise. À la lumière de l'enseignement des évènements de l'après-guerre en politique urbaine, le PTICQ ne déroge pas aux caractéristiques des programmations faciles d'entente : il permet de résoudre une problématique fiscale des provinces plutôt que de proposer des solutions novatrices à des problématiques urbaines complexes. Finalement, le PTICQ se limitant à des acteurs institutionnels, permets un suivi constant du programme. La gouvernance est facilitée parce que le nombre d'intervenants est limité et que les acteurs sont des intervenants intéressés, habiles à utiliser les règles et les procédures publiques.

Du côté du monde municipal, le programme TIC répond à l'une de ses problématiques les plus importantes; une réduction du déficit de remplacement des infrastructures par l'influx de fonds des gouvernements supérieurs. En même temps, le programme permet, même s'il n'est pas récurrent, une ouverture sur une autre demande des villes canadiennes; la mise en place de nouveaux outils fiscaux pour faciliter leurs financements. Ensuite, le programme s'est avéré, pour les villes, un révélateur de leur pouvoir d'influence. La proposition du monde municipal a, non seulement été acceptée sans modifications majeures, mais elle a permis de faire reconnaître par les gouvernements supérieurs et la population l'existence de la problématique du déficit de remplacement des infrastructures. Finalement, il est loisible de croire que le monde municipal a tout intérêt à la reconduction de programmes de financement tripartite des infrastructures; ils permettent, en le mettant au centre de ses discussions avec le niveau fédéral, d'atteindre la concrétisation d'autres objectifs, comme l'octroi d'outils additionnels de financement récurrents. Le partage de la taxe sur l'essence en est un exemple.

# CHAPITRE 4 : LES SUBVENTIONS COMME INSTRUMENT DE RÉALISATION DU PTICQ

Alors qu'au le chapitre précédent, nous avons fourni une analyse politique de la mise en place du programme de son incubation à son évaluation, dans le présent chapitre, nous évaluons plus spécifiquement l'instrument utilisé pour combattre la hausse du chômage et le déficit du renouvellement des infrastructures municipales : l'utilisation d'un programme de transfert impliquant les trois niveaux de gouvernements. Cette approche relativement inhabituelle renferme tout autant des avantages et des désavantages. C'est pourquoi notre but est moins d'évaluer si l'utilisation de ce type d'instrument est appropriée ou non, mais plus spécifiquement d'en montrer les forces et de souligner les pièges qu'il recèle. Ce genre d'approche permet de fournir une base de comparaison pour l'évaluation de programmes semblables et des indices sur les aspects à privilégier et ceux dont il faut se méfier ou mettre de côté pour une éventuelle réédition du programme.

## Le cadre conceptuel

Pour faciliter notre réflexion, nous avons utilisé le cadre conceptuel de Plante (1994) que ce dernier a confectionné pour l'évaluation des programmes d'enseignement. Nous avons expliqué de façon détaillée ce modèle dans le chapitre 2.

Rappelons toutefois que Plante suggère une typologie à sept référents pour l'évaluation de programme : la pertinence, la cohérence, l'à propos, l'efficacité, l'efficience, l'équité et la gouvernance. Plante suggère également d'analyser les modes de gouvernance mis en place pour s'assurer du bon fonctionnement du programme. Cette typologie à l'avantage de proposer un large éventail d'éléments à considérer avant de porter un jugement sur un programme. Même si, selon Plante (1994 : 20), les référents n'ont pas de hiérarchie les uns par rapport aux autres, il propose de tenir compte de leur temporalité. Ainsi, il les regroupe selon qu'ils sont en amont ou en aval du programme. La pertinence, la cohérence et l'à propos se retrouvent dans le premier groupe, alors que les référents efficacité, efficience et équité se retrouvent en aval. Finalement, la gouvernance se situe tout au long du déroulement du programme.

## Les référents en amont

### La pertinence

Procéder à l'étude de la pertinence d'un programme, c'est effectuer un examen pour déterminer dans quelle mesure les objectifs d'un programme sont en lien direct avec les besoins à combler (Plante,

1994 : 16). C'est un attribut qui s'applique au fond du problème. Comme l'expriment Kaufam (1969) et Ellis (1970), un besoin c'est l'écart qui existe entre l'état d'une situation à un moment et ce qu'elle devrait être.

*Ainsi, la première question porte sur la pertinence d'un programme tripartite comme instrument choisi pour faire face à la problématique identifiée.*

**Rappel de la problématique**

Au moment de l'arrivée du gouvernement libéral en octobre 1993, le Canada connaissait un taux de chômage élevé. Pour créer des emplois sur l'ensemble du territoire canadien, il est loisible au gouvernement fédéral soit d'utiliser son pouvoir d'imposer une solution aux autres niveaux gouvernementaux ou soit d'utiliser une proposition émanant d'un de ses partenaires. Il a choisi d'utiliser le programme de financement tripartite suggéré par la FCM et endossé par les provinces canadiennes. Celui-ci avait été originellement conçu pour réduire le déficit de remplacement des infrastructures.

Ainsi, l'objectif est-il de mettre sur pied un programme de financement des infrastructures municipales qui permettra de combattre le chômage en créant l'équivalent de 100 000 emplois temporaires/année et de diminuer le déficit d'entretien des infrastructures par l'investissement de 6 milliards de dollars partagés également entre le fédéral, le provincial et le municipal.

Différents types de questions se posent, quand, dans une fédération, le gouvernement supérieur décide de s'attaquer à une problématique en recourant à une solution qui suppose un partenariat avec les deux autres niveaux de gouvernement. D'abord, il faut s'assurer de l'existence réelle de la problématique. Ensuite, il faut évaluer le bien-fondé, pour les gouvernements supérieurs, de financer des dépenses municipales. Dans un troisième temps, il faut mesurer le risque encouru par le fédéral de vouloir établir un consensus sur l'utilisation d'une politique fiscale plutôt que d'imposer sa solution aux autres niveaux politiques. Finalement, il faut déterminer des solutions alternatives et évaluer si elles peuvent offrir une ou des solutions plus intéressantes.

***Des études de besoin inexistantes***

On aurait pu s'attendre à ce que, avant de donner leur aval à la mise en place du PTICQ, les acteurs étatiques, fédéral et provincial, disposent d'études confirmant l'ampleur du déficit de remplacement des infrastructures municipales. Préalablement à l'annonce du PTICQ, les ministères responsables auraient également dû évaluer différentes hypothèses de programmes

permettant de résoudre, ou tout au moins réduire, le déficit de remplacement des infrastructures. Ils auraient dû retenir une solution et à tout le moins en tracer le canevas de la mécanique opérationnelle. Cependant, aucun des élus et fonctionnaires rencontrés[211] n'a pu citer d'étude probante des gouvernements supérieurs suggérant une stratégie d'investissements pour s'attaquer au déficit de remplacement des infrastructures municipales.

Toutefois, comme nous l'a indiqué une ancienne responsable du CERIU, la problématique du déficit de remplacement des infrastructures était connue au MAM. Les fonctionnaires rencontrés à ce ministère connaissaient très bien la démarche de la FCM tout au long de la décennie 1980 et ils identifiaient la FCM comme le réel initiateur du programme.

Il apparait donc que les décideurs ont fondé leur décision sur les représentations et les études confectionnées par le monde municipal. Il est également probable qu'il existait tout autant chez les politiciens et les fonctionnaires, une même perception de l'existence d'une usure avancée des équipements municipaux.

***L'existence d'un écart fiscal vertical***

On peut s'interroger sur les raisons qui justifient que les municipalités doivent quémander aux niveaux supérieurs des sommes pour financer leurs activités d'investissement.

Musgrave (Buchanan et Musgrave, 1999 : 167) souligne que des subventions sont appropriées lorsque l'on désire égaliser les capacités fiscales ou pour réduire des inégalités inter juridiction. Pour sa part, O'Connor (1973 : 193) prétend que, confrontées à des besoins de fonds de plus en plus importants, les villes sont démunies et qu'elles auront de plus en plus besoin de l'aide des gouvernements supérieurs. D'un côté, sur le plan des revenus, elles dépendent de l'autorisation des gouvernements supérieurs pour l'utilisation de nouveaux modes de taxation comme l'expriment Bird, Dafflon, Renaud, Kirchgassner (2002 : 358). De l'autre, il leur est difficile de maintenir l'adéquation entre les revenus et les dépenses en raison de la résistance des citoyens à une augmentation des taxes (Tiebout : 1956) et de leur incapacité de financer un déficit par le biais d'emprunts comme peuvent le faire le fédéral et le provincial.

C'est ainsi, que Smart (2005 : 2) décrit l'écart fiscal vertical comme l'inégalité qui existe entre les revenus et dépenses du fait que, dans une fédération, les revenus devraient être plus centralisés que les dépenses. Selon lui, il y a une propension à vouloir davantage centraliser les revenus que les

[211] Rencontres avec André Ouellette et Michel Guimont

dépenses à l'échelle nationale en raison des risques de concurrence fiscale à l'échelle locale, du désir du transfert de la taxation locale aux non-résidents et des risques d'autres externalités fiscales. Sur le plan des dépenses, l'avantage de leur décentralisation, selon le théorème de décentralisation d'Oates (1972), repose sur le fait qu'il existe une différence à l'échelle locale dans le type de services dont les citoyens désirent se doter, dans les sommes que les citoyens sont prêts à investir dans leurs services et dans le mode de livraison de services choisi par chacune des communautés. Bird (2003) traduit ce dernier point comme le désir d'efficience du niveau municipal.

Selon Kee (2004), le fondement théorique qui soutient les efforts pour trouver le dosage parfait dans le partage des revenus et des dépenses, entre les divers paliers de l'État, est basé sur l'hypothèse que lorsque les entités locales sont impliquées dans le financement des dépenses qui leur sont propres, ils se sentent imputables d'une fourniture efficace de services à leurs citoyens.

Sur le plan des responsabilités propres à chacun des paliers gouvernementaux, même s'il est vrai que l'entente sur le PTICQ portait sur du financement additionnel non récurrent, il n'en demeure pas moins que ces subventions s'adressaient aux villes, un champ de juridiction provinciale. Cela suppose donc que l'implication du fédéral ne peut se faire sans l'accord du provincial. Des ententes sont possibles si les associés sont prêts à convenir des avantages qu'offre leur concertation plutôt que de n'en percevoir que les désavantages. Ainsi, comme l'exprime Musgrave (Buchanan et Musgrave, 1999 : 163), le fédéral peut déléguer l'implantation du programme aux gouvernements inférieurs, et ce, tout en conservant un contrôle variable en fonction des circonstances.

En sus, du problème de l'inéquation des revenus et dépenses des municipalités, il peut exister dans une fédération une iniquité dans les conditions de vie de ses constituantes tant au niveau provincial que municipal. Cette situation peut découler d'une insuffisance de revenus découlant d'un manque de ressources, de l'éloignement des grands centres et de situations économiques conjoncturelles. L'une des résultantes de la centralisation des revenus au niveau supérieur, c'est que les sommes disponibles permettent que chaque citoyen de la fédération dispose des mêmes avantages et possibilités. Ainsi, il est donc pertinent que les provinces et les municipalités comptent sur des transferts du gouvernement central. Cependant, comme le souligne Martinez-Vasquez, MClure et Vaillancourt (2003 : 27), dans le versement des subventions, le gouvernement doit porter une attention à deux préoccupations fondamentales, la distribution verticale et la distribution horizontale. La distribution verticale concerne la juste distribution des sommes qui sont versées au

gouvernement inférieur, alors que la distribution horizontale porte sur l'attribution équitable à chaque entité de ce niveau des sommes reçues.

Ainsi, la recherche d'équité en matière de qualité de vie et de chance égale pour tous entre les membres d'une fédération amène diverses conséquences fiscales. D'abord, sur le plan théorique, le déplacement du mode de taxation du gouvernement fédéral vers les gouvernements inférieurs est difficilement réalisable. Il remettrait en cause le fondement même de l'une des responsabilités du gouvernement central, soit celle de la redistribution qui permet de tenter de donner à chacun des citoyens de la fédération l'accès à une qualité de vie semblable. Ensuite, le corollaire d'une distribution de fonds vers les entités défavorisées sous-entend que les provinces les mieux nanties doivent régulièrement se départir d'une partie de leurs ressources, ce qui entraîne des discussions sur la péréquation optimale.

***La stratégie de sélection de la politique***

Braun, Bullinger et Walti (2002 : 126) expriment que le gouvernement fédéral canadien, en raison de ses pouvoirs illimités de taxation et de dépenses, possède un éventail d'action très étendu. Jumelé à son indépendance de prise de décision, le fédéral possède une marge de manœuvre considérable dans la conception des politiques fiscales. Cependant, il lui est difficile de convaincre les provinces d'adhérer à ses stratégies de politiques macroéconomiques. Encore, selon Braun, Bullinger et Walti (2002), le contexte de non-collaboration, existant entre les provinces et le fédéral, fait en sorte que le plus souvent les politiques fiscales canadiennes sont peu efficaces dans l'atteinte des cibles de stabilisation macroéconomique visées : en effet, il n'existe pas d'outils de coordination pertinents et les tactiques de négociation, basées sur une politique de distribution, sont coûteuses. Ces aspects accroissent le désir du gouvernement fédéral d'agir unilatéralement d'autant plus que les provinces se concertent rarement pour contrecarrer le fédéral.

Malgré ce pouvoir du fédéral d'agir unilatéralement, dans le cadre du TIC, il a choisi une approche totalement différente : celle de mettre en place une démarche émanant de ses partenaires. Le TIC constitue l'utilisation d'une politique fiscale mise de l'avant par le monde municipal et endossé par le provincial. Cette décision a, en contrepartie, des avantages immédiats. Ce faisant, les négociations sont moins ardues parce qu'elles portent davantage sur des modalités opérationnelles que sur le choix de la « meilleure » politique. De plus, le fédéral, en s'assurant de l'adhésion complète et prompte des autres niveaux politiques, facilite la coordination du programme, une dimension essentielle lorsque la politique doit montrer des résultats rapidement.

Cette stratégie du fédéral est d'autant plus surprenante que certains auteurs soulèvent le peu d'écoute de la part des gouvernements supérieurs vis-à-vis des revendications du monde municipal. Bird et Vaillancourt (2001 : 185) soulignent que l'une des faiblesses de la structure politique canadienne est celle de la non-considération des gouvernements locaux. Ils soulignent que les villes sont la créature des gouvernements provinciaux et sont traitées sans égard et avec mépris, « with disregard, even contempt ». Cependant, la sélection du TIC comme solution à la crise des emplois reflète une tout autre réalité. Le TIC a servi au gouvernement fédéral comme assise pour mettre en place un programme de création d'emploi. Non seulement la proposition de programme de la FCM a été intégralement mise en place, mais surtout la sélection des projets laissée à la discrétion des villes. Cette écoute des gouvernements supérieurs s'est également poursuivie, dans les années suivantes, dans l'octroi aux villes d'une partie de la taxe sur l'essence pour le financement de travaux d'infrastructures.

***Les solutions alternatives***

Comme nous l'avons exprimé précédemment, les critiques de l'utilisation du PTICQ, plus particulièrement dans les médias, avaient peu de solutions alternatives à proposer. Cependant, dans son évaluation du TIC, Soberman a procédé à l'analyse de solutions alternatives. Plus spécifiquement, il a tenté d'évaluer qu'elles auraient été les résultantes si la somme de 6 milliards de dollars avait été plutôt investie dans des garderies[212] ou si elle avait servi à diminuer la dette publique fédérale. Soberman (1995 : 53) souligne que la comparaison avec le programme des garderies est boiteuse, car elle suppose un investissement majoritairement en main-d'œuvre et pour lequel, conséquemment, il ne reste que peu d'actifs en fin de programme. Cependant, la comparaison avec le programme de réduction de la dette montre des résultats intéressants en faveur du programme TIC : une création temporaire de 55 000 emplois/années de plus, un accroissement du produit intérieur brut de 500 millions de plus et un investissement supérieur de 5,7 milliards de $. Cependant, les études économiques produites dans le cadre du rapport d'évaluation soulignent que ce genre de programme a un impact modeste sur la création d'emplois permanents et qu'à la fin du programme, le niveau d'emploi retourne au même niveau qu'au début de programme. De plus, il n'a pas été possible de déterminer l'impact du PTICQ sur l'accroissement de la productivité et de la compétitivité canadienne.

[212] Une solution qui avait été proposée par Alain Dubuc avant la mise en place du PTICQ.

**Transfert de ressources additionnelles aux villes**

Sans vouloir spéculer sur des stratégies économiques différentes de celle qui a été retenue, une tâche qui serait plus appropriée pour des économistes, il nous faut toutefois souligner qu'il eut été possible pour les gouvernements supérieurs de transférer des revenus additionnels permanents aux villes pour résoudre le problème du déficit de remplacement des infrastructures. Ainsi, cette hypothèse est en conformité avec l'affirmation de Buchanan (1999 : 177) voulant qu'une délégation de responsabilités, lorsqu'accompagnée des revenus adéquats pour les assumer, est un remède à la croissance des dépenses et des déficits publics. À titre d'exemple, les organismes représentant les villes, tant au niveau fédéral que provincial, suggèrent la possibilité de l'utilisation par le provincial de la baisse de la taxe sur les produits et services (TPS) pour financer le déficit des infrastructures.

Cependant, la dévolution des responsabilités de l'État central vers les échelons infra nationaux n'est bien souvent qu'une panacée qui ne règle rien (Derycke : 1994). En effet, comme ces transferts de responsabilités ne sont pas fréquemment accompagnés des ressources nécessaires, les problèmes d'équilibre budgétaire sont ainsi déplacés du gouvernement central vers les villes. L'octroi aux villes d'une portion de la taxe sur l'essence est un exemple de ce que souhaitent les villes; un transfert quasi inconditionnel de revenus additionnels. Il reste cependant à le faire pérenniser.

***Utilisation d'une solution déjà connue et testée***

L'utilisation de solutions ayant déjà fait leurs preuves a également pesé lourd sur la décision d'utiliser un programme d'infrastructures pour créer de l'emploi. L'exemple de Roosevelt lors du « New Deal » est souvent cité (Dostaler, 2009; Cohen 2007[213]). Même si ce programme est le plus connu, il faut se rappeler, comme nous l'avons souligné précédemment, que le Canada en 1939 avait implanté un programme d'investissement public pour combattre le chômage. Il nous faut également souligner que la crise économique des années 1930 a suscité l'éclosion d'un intérêt pour l'implantation des programmes d'investissements publics pour combattre le chômage. Même si l'on attribue le plus souvent leur paternité théorique à Keynes, en raison des différents articles[214] qui traitent de ce sujet et qui ont servi d'assises à sa Théorie Générale, il ne faut pas négliger l'apport des économistes de l'école de Stockholm et ceux de l'Université de Chicago (Dostaler,

[213] Cohen Adam, « Public Works : When Big Government Plays Its Role,» The New York Time, November 13, 2007.

[214] Dostaler (2009) souligne, à cet effet les articles suivants : « Does unemployment need a drastic remedey » en 1924, « The end of laissez-faire » en 1926, et un article publié dans le Evening Standard publié en 1928, lequel est un plaidoyer pour l'utilisation des dépenses publiques comme remède au chômage lors de récession économique.

2009 : 387); durant cette période, ils ont été des précurseurs en proposant, à leur gouvernement respectif, l'implantation des programmes d'investissements publics pour combattre le chômage.

Il existait également lors de l'élection canadienne de 1993, sur la scène politique nationale et internationale, une forte impulsion pour ce type de programme. Les programmes d'investissement en infrastructures du président Clinton aux États-Unis et du premier ministre Rae en Ontario lors des campagnes électorales du début des années 1990 ont sûrement influencé le gouvernement fédéral à inscrire ce type de programme dans le « livre rouge » du gouvernement fédéral.

Un exemple a posteriori de l'utilisation des travaux d'infrastructures comme remède à une récession économique est fourni par la situation économique mondiale qui prévaut à l'automne 2008. Pour contrecarrer la récession économique, plusieurs gouvernements ont annoncé une stratégie de relance économique fondée sur des programmes d'infrastructures : les États-Unis pour 120 milliards de dollars (américains), la Chine 750 milliards de dollars, l'Europe 250 milliards de dollars.

L'intérêt de ce type de solution est fondé sur différentes assises. Pour Keynes, l'importance des investissements publics s'explique du fait, qu'en cas de récession économique, les citoyens sont portés à conserver leur épargne. Ainsi, comme la transformation de l'épargne en investissements n'est plus un automatisme, il devient plus difficile pour le secteur privé de trouver des fonds. Inversement, l'état peut par le biais de la fiscalité transformer une portion de l'épargne des citoyens en ressource pour lancer des programmes d'investissements publics qui, par leur effet multiplicateur, permettent la relance de l'économie et la diminution du chômage. Ainsi, il oppose l'intervention de l'État à une stratégie de laissez-faire, axé sur la baisse des salaires et l'équilibre naturel de l'offre et la demande. D'autres, comme l'économiste Pierre Fortin[215], invoquent qu'un programme d'infrastructures n'a pas le même risque de récurrence qu'un programme qui s'adresse directement à des bénéficiaires et auquel il est difficile politiquement de mettre fin. D'autres invoquent la visibilité des résultats associés à la réfection des infrastructures. Ce type de programme du fait qu'il soit effectué sur la place publique ne peut passer inaperçu aux yeux des citoyens, créant ainsi une image forte d'activités économiques nouvelles et importantes. Finalement, il ne faut pas négliger qu'en raison de son caractère municipal, le programme permet une diffusion des fonds et de l'activité sur l'ensemble du territoire, assurant ainsi une retombée maximale sur l'ensemble des citoyens.

[215] Fortin Pierre, en entrevue à Radio Canada, le 3 décembre 2008; Lefebvre, Mario, cité dans Claude Picher, « Constat d'impuissance », La Presse, 16 décembre 2008.

Pour les villes, le recours à des subventions ne leur apparait que peu rébarbatif, même si elles risquent de produire des conséquences négatives importantes. En effet, comme O'Connor le souligne (1973 : 196), « le prix à payer par les villes en contrepartie des subventions est un contrôle plus grand des gouvernements supérieurs sur le choix des projets locaux et une plus grande implication dans la planification régionale ».

Cependant, dans le cadre du PTICQ, non seulement les villes ne se sont pas senties emprisonnées ou contraintes dans le cadre d'un programme coercitif, mais encore elles ont eu toute la latitude pour choisir les projets et les soumettre pour approbations aux deux paliers supérieurs.

**La cohérence du programme**

Selon Plante (1994 : 17), l'étude de la cohérence d'un programme, consiste à évaluer dans quelle mesure ses principaux éléments, c'est-à-dire les objectifs, les moyens et les personnes intervenantes, s'unissent les uns aux autres pour constituer un seul et même outil au service des objectifs.

*Ainsi, notre interrogation porte sur l'existence ou non d'une cohérence entre les objectifs, moyens et intervenants pour s'assurer du bon fonctionnement du programme.*

Pour s'assurer de la concordance de chacun des éléments d'un programme, il est d'usage de confectionner une planification qui s'assure en premier lieu que les objectifs sont clairs et que, si possible, ils soient traduits en cible à atteindre. Ensuite, il faut s'assurer que les sommes investies sont suffisantes pour permettre d'atteindre les objectifs fixés. Finalement, il est important de colliger, dans des ententes, les responsabilités de chacun des niveaux politiques et de s'assurer qu'ils ont les ressources nécessaires pour réaliser leurs missions communes.

***Les cibles à atteindre***

**Le pourcentage de diminution du déficit d'infrastructures**

Il n'existe pas, selon nos recherches, un objectif précis de diminution du déficit au moment du lancement du programme, mais plutôt le désir d'investir une somme pour diminuer le déficit. Ainsi, les responsables du dossier à la FCM avaient évalué les besoins en investissement à 10 milliards de dollars, une somme ramenée dans le programme libéral à 6 milliards de dollars.

Au moment de la mise en place du programme, le déficit des infrastructures était évalué par la FCM à 20 milliards de dollars. Un investissement de 6 milliards de dollars permettait donc une réduction de 30 % du déficit. C'est pourquoi l'investissement de 4 milliards de dollars, des

gouvernements supérieurs, était considéré comme un effort senti pour aider le monde municipal.

L'ampleur du déficit du renouvellement des infrastructures municipales a été contestée par Soberman. Il a exprimé qu'il risquait d'être surévalué en raison des différences dans les normes entre les municipalités : modes d'évaluation déficients des actifs et établissement de la durée de vie des actifs sans appariement avec des études économiques. Cependant, les études produites dans les années subséquentes sur le déficit d'infrastructures ont clairement démontré que la somme de 20 milliards constituait une sous-évaluation importante du déficit de remplacement des infrastructures. Tel qu'il est expliqué au chapitre 2, le déficit est passé à 44 milliards en 1995, malgré les investissements réalisés lors du PTICQ, pour s'établir à entre 80 et 100 milliards de dollars aujourd'hui.

L'on ne peut déterminer quels auraient été les investissements des gouvernements supérieurs si l'évaluation du déficit avait été établie de façon plus précise. Cependant, lorsque les sommes amendées ont été connues, les circonstances favorables au PTICQ étaient passées et il était alors quasi impossible de rallier les décideurs politiques à investir des sommes supplémentaires.

**La création d'emplois**

Différemment de l'objectif de baisse du déficit d'infrastructure, les estimés politiques prévoyaient initialement la création de 60 000 emplois (Soberman, 1996 : 5). Le rapport Soberman qui a exploré plus particulièrement cet aspect du PTICQ précise ces données en fonction d'informations et de données provenant de Statistiques Canada. Soberman réévalue à 100 000 personnes/années les emplois temporaires et à 9 200 personnes/années (Soberman, 1996 : vi; rapport du Vérificateur général fédéral, 1996 : 26,98) les emplois permanents, répartis sur l'ensemble des provinces en fonction approximativement de leur population, que le programme devait créer.

Il ne faut pas se surprendre que des objectifs clairs aient été établis pour le nombre d'emplois que le programme devait créer. Pour le fédéral, la préoccupation première était la lutte au chômage alors que le déficit d'infrastructures représentait davantage un faire-valoir.

***Le montant investi dans le programme***

En théorie de la stratégie, il est d'usage de fixer des cibles à atteindre puis de tenter de définir quel est l'investissement qui sera nécessaire pour réaliser cet objectif. Le montant du versement fédéral a fait l'objet d'une décision du parti libéral lors de l'établissement des promesses pour la

campagne électorale d'octobre 1993, alors qu'il n'était qu'un parti d'opposition. Alors que le monde municipal demandait une somme de 10 milliards de dollars, le gouvernement fédéral propose une somme de 6 milliards de dollars répartie entre les niveaux de gouvernement.

La détermination de la somme provenait selon toute vraisemblance du calcul des instances du parti davantage que des fonctionnaires fédéraux. C'est pourquoi il ne semble pas que cette somme ait fait l'objet d'une détermination économétrique, mais plutôt d'un calcul politique établissant une somme apte à satisfaire les parties prenantes. Cependant, cette contribution n'a pas été reliée aux aléas des revenus d'une taxe spécifique, mais déterminée comme une somme forfaitaire maximale dont le financement est assuré par des crédits annuels inscrits à l'intérieur du budget fédéral en fonction des déboursés prévus.

***Les ententes entre les partenaires***

La répartition des tâches entre chacun des niveaux de gouvernement s'est concrétisée dans les ententes fédérales-provinciales. Le programme n'ayant pas fait l'objet d'une loi particulière, il était essentiel que les paramètres convenus entre le fédéral et chacune des provinces soient colligés dans un document signé par les parties. Comme nous l'avons signalé précédemment, le niveau municipal n'a pas été convié à la séance de signature, celle du ministre des affaires municipales provincial ayant servi de caution.

Les ententes ont servi de référence au comité fédéral-provincial pour assoir leur mode de fonctionnement, telle la mise sur pied des comités de gestion. La contribution fédérale y était précisée de même que les frais de gestion accordés au gouvernement du Québec comme responsable du programme québécois. Les partenaires y ont également concrétisé les modifications, plus particulièrement financières, apportées tout au long du programme. Ainsi, les ajouts au montant consacrés aux frais administratifs accordés au gouvernement provincial de même que les transferts entre les différents volets du programme québécois font systématiquement l'objet d'un amendement à l'entente originale.

## Le rôle des intervenants

### Répartition des tâches entre les partenaires

L'une des plus grandes difficultés dans les régimes fédéraux tient à la répartition des responsabilités dévolues à chacun des niveaux. C'est pourquoi, l'on se questionne sur la pertinence de centraliser les revenus au niveau fédéral et de décentraliser les dépenses le plus près de l'action,

les acteurs provinciaux et municipaux pouvant le mieux discerner les problématiques. Il est donc intéressant de constater que le PTICQ constitue un programme tripartite où des responsabilités distinctes sont attribuées à chacun des niveaux. Synthétiquement, rappelons que le PTICQ laisse au fédéral la gestion globale du programme, au provincial le contrôle des actions des municipalités et le choix programmatique. Le municipal conserve de son côté la latitude de la sélection des projets à condition qu'il soit conforme aux balises émises par le provincial.

Ce type d'arrangement fait apparaître la dichotomie qui existe entre les ententes négociées entre le fédéral et le provincial d'une part et le diktat entre le provincial et le municipal d'autre part. Bird et Chen (1998) font ressortir cette différence.

> The much more limited aim of this paper is simply to illustrate that, at least for Canada, both models seem applicable: fiscal federalism, with respect to provincial-municipal relations; and federal finance, with respect to federal-provincial relations. Some may argue that the difference between fiscal federalism and federal finance can be seen largely as one of degree.

Ils définissent le fédéralisme fiscal comme un arrangement de type « principal agent » dans lequel le principal peut modifier les limites juridiques de ses constituantes, les modes de revenus et de dépenses des villes et les arrangements fiscaux entre les diverses compétences pour atteindre ses objectifs. À l'opposée dans l'arrangement de type de « federal finance », le modèle d'analyse est davantage axé sur des négociations entre des partenaires égaux.

Revoyons, à la lumière de ces explications, la situation qui a prévalu dans le PTICQ lorsque les transferts ont été accordés par le fédéral au provincial et par la suite du provincial au niveau municipal.

Cependant, avant de traiter des modes d'allocations des transferts, il est important de préciser les concepts de transfert conditionnel et non conditionnel. Dans le premier cas, il s'agit de sommes versées à des fins précises que le récipiendaire ne peut utiliser autrement. Le gouvernement fédéral (Scracht, 2006) leur donne l'appellation de « contributions » et les définit comme :

> « Une contribution pour laquelle le bénéficiaire doit satisfaire à des conditions précises avant de pouvoir toucher la somme. Elles sont soumises à des exigences de rendement précisées dans l'entente de contribution. Le bénéficiaire doit souscrire à une stratégie de mesure du rendement dans laquelle il explique les

> objectifs et les résultats attendus du programme, les indicateurs de rendement et les cibles et les stratégies de vérification interne et d'évaluation. Le gouvernement peut vérifier l'usage que le bénéficiaire a fait de la contribution. »

Les transferts inconditionnels ne sont pas attribués pour une fin précise; le récipiendaire a donc toute la latitude voulue de les utiliser pour des besoins qui lui sont propres. Le terme «subvention» est l'appellation du fédéral (Scracht, 2006) pour les transferts inconditionnels et il les définit comme :

> « Les critères d'admissibilité qui sont appliqués avant le versement font en sorte que les objectifs du programme seront atteints. L'individu ou l'organisation qui répond aux critères d'admissibilité peut généralement recevoir la somme sans avoir à remplir d'autres conditions. Les subventions ne font pas l'objet d'une reddition de comptes ni d'une vérification. »

Dans le cas du PTICQ, pour le transfert du fédéral au provincial, il s'agit, tout compte fait, d'un transfert conditionnel, du fait que la subvention se doit d'être utilisée à des fins d'infrastructures. Les vérifications effectuées par le vérificateur fédéral ont porté sur l'utilisation des fonds par chacune des provinces.

Les transferts du provincial au municipal sont assortis de multiples conditions : sommes réservées aux grandes et petites municipalités, projets technologiques, atteinte du seuil. De plus, le MAM a mis sur pied une équipe de vérificateurs qui a effectué des vérifications dans les villes pour s'assurer de la conformité de l'utilisation des fonds avec les balises du programme québécois.

Ainsi, cette façon de faire du MAM nous conduit à deux types de réflexions opposées. D'un côté, on peut penser que le MAM s'est conformé à sa mission de gestionnaire délégué par le fédéral en mettant un contrôle serré sur l'utilisation des fonds versés aux villes sous forme de transfert conditionnel. De l'autre, en conformité avec Bird et Chen qui affirme que les provinces ont usuellement une approche plus coercitive envers les villes que celle du fédéral envers les provinces; il est alors tout à fait possible que le provincial ait tout simplement agi selon sa façon usuelle en utilisant un contrôle serré sur les actions des villes.

**Les moyens administratifs consentis**

Dans le cas d'une délégation de pouvoir du fédéral vers les provinces, il est important que le délégué soit doté d'un budget ad hoc suffisant pour assurer la coordination et le contrôle du programme.

Des frais administratifs, inscrits à l'intérieur de l'entente fédérale-provinciale, ont été accordés au MAM par le fédéral. Ils ont permis l'engagement de ressources compétentes, des ingénieurs et des comptables professionnels, pour gérer les diverses facettes du programme, de l'autorisation à la vérification des projets. Ils ont également permis que des évaluations du programme québécois soient réalisées en sus de l'évaluation faite à l'échelle nationale par Soberman. Ces évaluations ont permis au ministère des Affaires municipales du Québec de mesurer précisément certaines particularités du programme québécois.

La somme de 4 000 000 $ accordée au provincial, équivalente à 1 % de l'enveloppe dévolue au Québec, est décrite par les intervenants du ministère[216] comme peu élevé en raison des efforts consentis pour les confiner à l'intérieur de la balise décrite. Aucun des membres de la commission administrative, lors des discussions sur les frais de gestion, n'a critiqué cette affirmation de frugalité.

On peut penser que le fédéral s'est montré satisfait du travail du MAM, car tout au long du programme, le fédéral a autorisé que des sommes supplémentaires aux frais de gestion initialement prévus soient versées au gouvernement provincial pour exercer ses responsabilités (L'annexe 12 précise les sommes additionnelles accordées par le fédéral).

**L'à-propos du programme**

C'est la capacité d'un programme de se conformer aux contraintes externes. Ainsi, un programme pourrait se dérouler difficilement parce qu'il ne s'applique pas dans une conjoncture politique donnée (Plante, 1995).

De plus, selon Kingdon (1984), il faut tenter de comprendre comment les acteurs internes et externes profitent d'une fenêtre politique pour rendre la politique prioritaire. Cette fenêtre politique se définit comme une interaction entre la perception que l'État doit intervenir pour résoudre le problème, l'existence d'une solution pour le résoudre et la transformation soudaine du paysage politique. Il est

[216] Alain Gauthier sous-ministre du Ministère des Affaires municipales et des régions à la Commission permanente de l'administration publique, section frais de gestion, le mercredi 14 mai 1997.

important de se rappeler quelles sont les conditions qui ont favorisé l'éclosion du PTICQ : un chômage élevé, une problématique bien comprise par la population, une solution mise de l'avant depuis longtemps par le municipal et acceptée par le provincial et le municipal, et la venue d'un nouveau gouvernement auquel on est prêt à donner le bénéfice du doute.

*La question est de savoir si le programme est en mesure de répondre aux conditions favorables mises en place en fonction de la fenêtre d'opportunité qui s'est ouverte, et ce, tout en faisant face aux contraintes tant sociétales que politiques préexistantes.*

Ainsi, il faut qu'au moment de la mise en place du programme, ce dernier réponde aux préoccupations sociales : il faut valider que ce ne soit pas l'influence des groupes de pression qui prédomine, mais davantage la solution qui répond au plus grand nombre d'individus. Ensuite, le programme doit s'inscrire dans la mouvance politique préexistante. Finalement, il faut que chacun des niveaux de gouvernement y trouve son compte : ainsi, un programme tripartite ne doit pas ternir la réputation d'aucuns des partenaires de l'échiquier fédéral.

***Préoccupations sociales***

**Groupes de pression**

Il est essentiel de déterminer l'implication des groupes de pression dans le désir du gouvernement fédéral d'implanter un programme d'infrastructures. L'influence de certains groupes est une hypothèse d'autant plus probable que certains secteurs d'activités : les firmes d'ingénierie et de construction et les travailleurs qui y sont rattachés, sont directement touchés par ce type de programme. Cette hypothèse est également très présente dans la littérature. Les tenants du « public choice », soulignent que les politiciens ne gérant pas leur argent, mais celui des électeurs, ils n'ont aucun intérêt à combattre les récriminations des groupes de pression, qui défendent tout autant des intérêts personnels que sociétaux. À cet effet, C. Wright Mills (1956), expose le pouvoir des classes dirigeantes à influencer les choix de l'État pour la défense de leurs intérêts personnels dans leurs tractations avec les décideurs politiques. Sur le même thème, O'Connor (1972 : 101) prétend que le financement des infrastructures par les gouvernements permet à ceux qui détiennent le pouvoir de bénéficier des équipements plus performants et d'augmenter leurs profits.

Ainsi, dans le processus d'implantation du PTICQ, en fonction des thèses de Buchanan, O'Connor et Mills, on peut s'interroger sur l'influence déterminante des entreprises de

construction et des regroupements d'architectes et d'ingénieurs, à mettre de l'avant le programme pour lequel ils sont des artisans importants.

Malgré le fait que, depuis le début de la confection de notre thèse, nous émettons cette hypothèse, nous n'avons pu trouver la moindre démonstration à cet effet. Comme nous l'avons exprimé précédemment, la FCM a préféré faire cavalier seul dans sa démarche pour convaincre les gouvernements supérieurs. Bien sûr, les organismes reliés à la construction, tant patronaux que syndicaux, émettaient publiquement des avis favorables à la mise en place du PTICQ, mais il n'y a rien qui peut suggérer qu'ils étaient les têtes pensantes derrière le projet. Cette situation découle du fait que, dans la réflexion sur les programmes à incidence économique, il existe souvent une hégémonie de pensée sur les problématiques et sur les solutions potentielles. Il est donc peu surprenant que l'on se retrouve alors sans réelles coalitions opposées, ce qui évite à ceux qui profitent de la politique de devoir se regrouper en groupe de pression public. Sans une présence publique forte, il devient alors plus difficile de déterminer si les bénéficiaires de la politique ont réellement été les artisans de l'éclosion du PTICQ.

C'est pourquoi, dans le cas qui nous concerne, la volonté d'implantation s'apparente davantage à une hypothèse de motivations mixtes, composées de l'altruisme, de la moralité et des normes sociales, telle que proposée par Elster (1989, dans Udehn, 1996) qu'à une hypothèse d'égoïsme rationnel proposé par les tenants du « public choice ». Vu sous cet angle, ce sont surtout les pressions des villes dans le but d'améliorer la qualité de vie des citoyens et le développement économique des villes qui sont le déclencheur de l'adoption du PTICQ par les gouvernements supérieurs plutôt que l'intérêt des organismes bénéficiaires du programme.

**Attentes citoyennes**

La population n'est pas toujours friande d'ajouts de nouvelles infrastructures ; elles engendrent de nouvelles taxes pour leur construction et obligent à des investissements futurs pour leur entretien et leur mise à niveau. Le fait d'axer le programme sur la remise à niveau des infrastructures peut avoir un impact positif sur la population. Le message du programme est de rénover des infrastructures ce qui, tout en les rendant plus efficaces, permettra de diminuer les coûts de restauration future.

Cependant, la réalité a montré que cette approche a atteint rapidement un point de saturation politique, car il est plus intéressant pour un politicien de couper le ruban d'une bibliothèque que

de présider à l'installation de nouveaux tuyaux d'égouts. Ce n'est donc pas surprenant que la priorité se soit réorientée rapidement vers des projets de construction.

De plus, la poursuite de deux objectifs différents dans le programme fait que, dépendamment des intervenants à qui l'on s'adresse, les préoccupations sont différentes. Ainsi, pour la majorité des ministres, tant fédéraux que provinciaux, à l'exception de celui des Affaires municipales, la préoccupation première était de créer de l'emploi, peu importe si l'on y arrivait par de la construction de nouvelles infrastructures, ou le remplacement ou la rénovation d'anciennes.

Sur le plan municipal, il s'est produit, progressivement, comme par effet d'entraînement, un déplacement des priorités vers le choix de nouvelles infrastructures, même parmi les plus ardents défenseurs de la mise à niveau des infrastructures. Dans nos entrevues, on sentait, malgré le passage du temps, chez plusieurs des intervenants municipaux rencontrés, une déception de cet accroc à leurs convictions; d'autant plus qu'ils le rendaient coupable du resserrement des contrôles du MAM dans les programmations subséquentes.

***Image du fédéralisme***

La fin du mandat du parti conservateur au Canada a été marquée par les échecs de Brian Mulroney qui cherchait à redéfinir la place du Québec sur l'échiquier canadien. Il tenta d'abord une première entente au Lac Meech [217], sur les collines de la Gatineau, le 30 avril 1987. Malgré une conférence fédérale-provinciale et de moult discussions, l'Accord du lac Meech n'a jamais été entériné par toutes les provinces du Canada dans les délais prescrits par la constitution canadienne, les provinces du Manitoba et de Terre-Neuve n'ayant pu le faire adopter par leur législature. Cet échec contribua à une remontée du mouvement souverainiste au Québec, et mena à une nouvelle ronde de négociations à Charlottetown, capitale de l'Île-du-Prince-Édouard, en 1991 et 1992. Ces négociations accouchèrent de l'Accord de Charlottetown, qui apportait d'importants

[217] L'Accord proposait essentiellement cinq modifications à la Constitution canadienne :

1. Une reconnaissance du Québec comme société distincte et de l'existence des faits français et anglais;
2. Que le Québec et les autres provinces disposent d'un droit de veto à l'égard de certains amendements importants à la Constitution ;
3. Le droit de retrait d'une province, avec compensation, de tout programme initié par le gouvernement fédéral dans un domaine de compétence provinciale;
4. Une reconnaissance accrue des pouvoirs provinciaux en immigration;
5. Que les trois juges québécois de la Cour suprême du Canada soient nommés par le gouvernement fédéral sur proposition du gouvernement du Québec.

changements à la Constitution, incluant la reconnaissance du Québec comme une société distincte. Toutefois, l'accord fut défait dans un référendum en octobre 1992[218].

Même si les politiciens rencontrés n'ont pas, soit abordé cet aspect ou n'ont pas voulu le considérer, il n'en reste pas moins que le PTICQ pouvait, en mettant en place un programme démontrant une harmonie rapide entre le gouvernement fédéral et l'ensemble des provinces, démontrer les bienfaits du fédéralisme et servir d'argument dans un référendum québécois en devenir.

***Répercussion sur chacun des paliers gouvernementaux***

Dans le contexte d'un programme tripartite, chacun des paliers de gouvernement impliqué doit y retrouver des avantages communs ou particuliers pour démontrer à ses commettants le bien-fondé de sa décision.

Ainsi, pour le gouvernement fédéral, le PTICQ permettait de diminuer le chômage à l'échelle canadienne tout en permettant aux municipalités d'obtenir des fonds pour tenter de juguler le déficit en remplacement d'infrastructures. Les risques d'implantation étaient diminués par le fait que la solution était déjà connue et que, comme elle répondait aux attentes des deux autres partenaires, les négociations pour la mise en place du programme ne laissaient pas présager de difficultés importantes. De plus, les retombées politiques, plus particulièrement sur le débat constitutionnel, semblaient également prometteuses.

Pour les provinces, comme l'ont témoigné des ministres québécois et ontarien, les investissements fédéraux étaient les bienvenus. Ils permettaient de répondre aux demandes municipales en utilisant un levier multiplicateur. Cet investissement était si intéressant que les provinces ont fait fi de l'insertion du fédéral dans un champ de juridiction provincial et, à l'exception du Québec, se sont montrées peu revendicatrices dans la négociation des ententes fédérales-provinciales.

Dans le premier chapitre, nous avons énuméré de multiples raisons qui ont amené le déficit de remplacement des infrastructures. Pour les villes, il s'agissait donc de trouver des fonds additionnels par rapport à une problématique de manque de fonds important. Ce programme que la FCM avait conçu et qu'elle avait défendu pendant dix (10) ans répondait intégralement à l'attente des municipalités canadiennes.

[218] Wikipedia (le 5/12/2008) http://fr.wikipedia.org/wiki/Brian_Mulroney

## Gouvernance

Selon Plante (1994) le «monitoring du programme », que nous définissons comme la gouvernance, a comme fonction d'assurer que le programme se déroule tel qu'il est censé; le calendrier prévu est respecté et les actions posées sont en lien avec les objectifs. Bref que tout soit conforme avec ce qui a été défini dans le programme. Plante (1994) souligne que la gouvernance du programme permet une surveillance interne qui permet, si des écarts se produisent avec la situation prévue de suggérer ou d'apporter les correctifs nécessaires.

Nous avons au chapitre précédent discuté du rôle des principaux intervenants politiques et administratifs dans la dispensation du programme. Il nous faut maintenant discuter de leur place sur l'échiquier de la gouvernance du programme. Il est tout aussi important d'analyser les gouvernances politique et administrative, mais ce, sans négliger les apports des vérificateurs et des évaluateurs du programme.

### Politique

#### *La chambre des communes et l'Assemblée nationale*

Nous nous serions attendus à ce que la mise en place du programme fasse l'objet d'une loi fédérale sanctionnée par la chambre des communes. Cependant, ce fut une décision prise par le conseil des ministres fédéral[219], rendue possible par le fait que le gouvernement fédéral bénéficiait d'une majorité en Chambre.

La principale implication de la chambre des communes et de l'Assemblée nationale a été de s'assurer que des commissions parlementaires se penchent sur l'évolution du programme et leur transmettent leurs observations. Ils ont par la suite donné suite aux recommandations des commissions parlementaires auxquelles elles ont donné un avis sur les actions qu'elles désiraient voir prendre par les responsables du programme[220].

#### *L'exécutif*

Comme nous l'avons indiqué au point précédent, c'est le conseil des ministres fédéral qui a pris la décision de mettre de l'avant le programme. Ce choix a été occasionné et rendu possible par deux situations différentes. D'abord, le programme était considéré comme prioritaire; il était l'un des points inscrits sur l'agenda de la première rencontre du conseil des ministres qui a suivi l'élection

[219] Entente fédérale – provinciale du 7 février 1994.

[220] Réponse du gouvernement aux rapports des comités, « Mesures prises par le gouvernement relativement au premier rapport du comité permanent des comptes publics », www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=142238&Language=F&Mode=1&Parl=36&Ses=2

du gouvernement fédéral en octobre 1993, tel que souligné par l'un des intervenants rencontré. Ensuite, le pouvoir exécutif, dans un gouvernement majoritaire, repose sur le conseil des ministres qui a de facto le pouvoir de mettre de l'avant des programmes économiques (Howlett et Ramesh, 2003 : 67) surtout lorsque ceux-ci sont mis de l'avant pour combattre une situation de crise. Les gouvernements ne désirent pas en discuter en Chambre ou devant l'Assemblée nationale en raison du temps qu'il faut pour déposer une loi, en discuter et l'adopter. Cependant, par la suite, le conseil des ministres fédéral s'est moins intéressé au suivi du programme. La mise en place en a été confiée au ministre Art Eggelton[221], responsable de la gestion du programme, à titre de président du conseil du trésor et ministre pour les infrastructures dans le nouveau cabinet ministériel.

Au Québec, c'est également le conseil des ministres qui a pris la décision d'aller de l'avant avec le projet. Par la suite, la principale préoccupation du conseil des ministres a été de prendre acte des projets de développement économique recommandé par le comité ministériel de l'emploi et développement économique et de suivre le déroulement du programme confié à Claude Ryan.

***Les ententes fédérales-provinciales***

La gestion du programme était articulée autour des ententes provinciales signées entre le gouvernement fédéral et chacune des provinces. Ce sont à ces documents que se reportaient les responsables de la gestion et du suivi du programme. Comme, nous l'avons souligné au chapitre 2, elles contenaient tout autant la description des responsabilités de chacun des partenaires que leurs engagements financiers.

Cependant, elles n'avaient pas la même importance pour les décideurs politiques et les fonctionnaires responsables du projet. Pour l'un des ministres rencontrés, ce sont les subventions qui ont facilité la mise en place du programme; les ententes constituaient la concrétisation des actes administratifs à poser et non un document de référence politique. Inversement pour les fonctionnaires, elles constituaient quasi la pierre angulaire du programme. Ainsi, non seulement toutes les modifications aux enveloppes dédiées au programme, mais également les transferts entre les volets et même les modifications aux frais administratifs, versés au Ministère des Affaires municipales comme gestionnaire du programme, ont été ratifiées par des addendas (annexe 13).

[221] Maire de Toronto du 1 décembre 1980 au 30 novembre 1991.

***Les commissions parlementaires***

Ce sont les Commissions parlementaires, tant fédérales que provinciales, qui ont porté un regard politique intéressé sur le programme. Cependant, même si leurs interventions se faisaient à priori par l'étude des rapports des vérificateurs fédéral et provincial, elles ne se sont pas arrêtées qu'aux recommandations sur les contrôles financiers émis par les vérificateurs, mais ont également portées sur la pertinence du programme et sur les outils, tel le concept du seuil, mis en place pour s'assurer que le programme atteigne les objectifs fixés. Leurs approches communes, de recevoir simultanément les vérificateurs et les fonctionnaires des programmes, ont permis de faire la juste part entre les préoccupations de rendre compte des vérificateurs et celles d'agir des fonctionnaires. Ainsi, les rapports qu'elles ont soumis tant à la Chambre des communes qu'à l'Assemblée nationale ont donné un éclairage plus nuancé de la gestion du programme.

Cependant, il n'est pas aussi évident que les membres des commissions aient eu le loisir d'approfondir les rapports d'évaluation de Soberman, de l'INRS et de l'ÉNAP même si certains de ceux-ci ont fait l'objet de présentations sommaires aux commissions; une étude approfondie de ces rapports par les commissions, même si les commanditaires étaient le Conseil du trésor dans le premier cas et le MAM dans les deux autres rapports, aurait permis une évaluation plus précise du programme par la classe politique. Bien qu'il est fait mention à quelques reprises dans les comptes rendus des commissions de ces rapports, les auteurs n'y ont jamais été reçus et leurs recommandations jamais discutées systématiquement.

Bien que les ministres responsables du Conseil du trésor et du ministère des Affaires municipales ont probablement analysé ces rapports d'évaluation et même fait part des recommandations à leur conseil des ministres respectifs, il n'existe pas de discussion politique publique des résultats de l'évaluation du programme.

***Les conseils municipaux***

Dans le suivi du programme, il ne faut pas négliger le rôle des conseils municipaux dans la gestion des projets à l'échelle municipale. Comme la sélection des projets était dévolue au monde municipal, la tâche de déterminer les projets à soumettre aux autorités provinciales a incombé aux élus municipaux. Par la suite, ce sont eux qui ont eu la responsabilité de s'assurer que l'on exécute la conception technique des projets, que l'on sélectionne les entrepreneurs et que les travaux débutent et se terminent dans les délais prévus.

Les villes font constamment des travaux d'infrastructures. Ainsi les fonds reçus constituaient le prolongement de leurs activités régulières et non pas une nouvelle responsabilité C'est l'une principales raisons pour lesquelles les élus se sont acquittés de leurs obligations avec efficacité; 65 % des projets avaient été engagés au 31 mars 1996 deux ans après le début du programme (Vérificateur général du Canada, 1996 : 26,66).

**Appareil administratif**

***Les comités fédéral-provincial***

Les ententes fédérales-provinciales prévoient la mise en place d'un comité pour gérer le suivi du programme québécois. Ce rôle est décrit dans l'entente originale de mars 1994.

> 3.1 Un comité de gestion sera mis sur pied. Il sera composé de quatre membres, dont deux seront nommés par les ministres fédéraux, et deux seront nommés par le ministre responsable de la mise en œuvre pour le Québec. Le comité de gestion existera aussi longtemps qu'il sera nécessaire pour respecter les exigences de la présente entente.

Les responsabilités du comité de gestion sont également décrites au point 3.6 de l'entente originale.

> (c) le comité de gestion s'assurera que les projets sont conformes au programme énoncé à l'Annexe A;
>
> (d) le comité de gestion veillera à ce qu'aucun projet proposé ne soit approuvé après le 31 mars 1996;
>
> - que tout projet soit conforme aux pratiques, critères et lignes directrices relatifs à la planification des immobilisations établis par le Québec ainsi qu'à tout plan ou programmation touchant l'Infrastructure touchant une région ou zone particulière du Québec;
> - que tout projet soit structuré de manière à assurer que tous les coûts d'exploitation liés au projet soient payés par le promoteur et que des arrangements financiers appropriés soient conclus ou autrement approuvés par le Québec; que tous les contrats accordés en vue de la mise en oeuvre d'un projet comportent les dispositions pertinentes de la présente entente.

Elles précisent donc que le MAM doit déposer les projets au comité après les avoir analysés. Le comité, par la suite, doit s'assurer de leur conformité avec les priorités d'immobilisations provinciales et de leur réalisation à l'intérieur des délais impartis.

Les représentants du MAM et ceux du fédéral[222] au sein du Comité, de même que le rapport de l'ÉNAP et celui de Soberman, ont souligné la bonne entente et l'efficacité des rencontres du Comité. La mise en place de ce Comité a permis de fournir une réponse rapide du gouvernement fédéral aux demandes d'approbation soumises par le MAM. Il donnait également la possibilité d'aplanir rapidement les divergences entre les deux paliers de gouvernement. C'est aussi par le biais de ce comité que le gouvernement fédéral s'est assuré de l'utilisation efficace des sommes consenties au programme.

Le rapport Soberman, qui s'est davantage intéressé au rôle du comité de gestion, souligne le fait que certaines provinces n'avaient pas établi un mode de répartition des enveloppes provinciales. Comme ce rôle devenait dévolu au comité de gestion, celui-ci se retrouvait comme l'organisme opérationnel responsable de la sélection des projets, ce qui créait la perception dans le monde municipal que les villes étaient en compétition les unes contre les autres[223]. Inversement, le modèle québécois et celui des autres provinces qui utilisaient un mode de distribution préétablie permettaient de faire du comité de gestion un organisme responsable de la gouvernance du programme, comme prévu aux ententes.

***Les ministères***

Au Québec, la délégation de pouvoir confiée par le fédéral au MAM a obligé ce dernier à instaurer des processus de gestion et de contrôle étoffés pour réaliser son mandat. En sus du concept du seuil qui permet de tenter de valider la création d'emplois additionnels, le MAM a mis en place une stratégie de vérification qui a fait l'objet de commentaires favorables de la part du vérificateur fédéral[224].

D'un autre côté, cette gouvernance axée sur le contrôle administratif a fait dire aux intervenants municipaux que le type de vérification effectué dans les villes avait un aspect davantage

[222] Commission (fédérale) des comptes publics, point 1120, page 2, 20 février 1997.

[223] Rapport Soberman (1996; 13) souligne que ce problème était plus accentué au Nouveau-Brunswick, à Terre-Neuve et en Colombie-Britannique.

[224] Commentaire de Georges Felli à la Commission permanente de l'administration publique, le mercredi 15 septembre 1999, section Relations avec les autres ministères,

« comptable » et par conséquent moins basé sur l'évaluation de la qualité et de la pertinence des projets.

Le MAM a mis de l'avant, comme prévu dans les ententes fédérales-provinciales, un processus d'évaluation de la portion québécoise du programme TIC. Encore là, le Québec s'est distingué des autres provinces, car il a été le seul à mettre de l'avant ces évaluations[225].

Cependant, à l'exception des rencontres du ministre Ryan avec les organismes représentant les municipalités lors de la conception du programme, certains intervenants ont soulevé le peu de place accordé aux municipalités par le MAM tout au long du programme. Un représentant du ministère a même souligné que les rencontres avec les organismes de représentation des municipalités étaient davantage des rencontres d'information que de consultation.

**Les ressources externes**

***Les évaluateurs de programmes***

Les évaluations de programme permettent de valider l'atteinte ou non des objectifs fixés à un programme. Elles permettent ainsi de fournir les indications à savoir s'il est plus opportun d'apporter des modifications au programme pour assurer sa poursuite ou de carrément y mettre fin en raison de son incapacité chronique à atteindre l'efficacité souhaitée.

Il est ainsi important de souligner la perspicacité des créateurs du programme d'avoir inséré dans les ententes, l'obligation pour chaque province, de préparer une évaluation de son programme. Comme, les évaluations de programmes étaient encore modestes au Canada au milieu des années 1990[226], c'est probablement pour cette raison que le vérificateur fédéral indique dans son rapport que le Programme TIC constitue un engagement ferme envers l'évaluation. Cependant, contrairement au contenu de l'entente fédérale-provinciale initiale, le gouvernement fédéral et les provinces ont convenu, par la suite, de se limiter à une seule évaluation conçue centralement au lieu des évaluations effectuées dans chaque province. En sus de sa participation à cette évaluation nationale, le Québec a décidé d'effectuer deux études d'évaluation, qualifiées d'études d'impact, ciblées sur des points précis du programme : l'une a été confiée à l'INRS et l'autre à l'ÉNAP.

[225] Commission permanente de l'administration publique, le mercredi 15 septembre 1999 à la section Évaluation de la première phase du programme, propos de Michel Guimont qui précisait : « Encore là, c'était quelque chose qui était unique, l'évaluation du programme, à ma connaissance, parce que, quand on a fait le cadre pour l'évaluation, j'avais fait des recherches auprès des autres provinces, personne ne l'avait fait, personne n'était en mesure de nous soumettre des éléments pour élaborer le cadre de l'évaluation. Alors, on a fait notre propre cadre conjointement ».

[226] Marceau et Turgeon, 1994, tel que cité par Bernier et Lachapelle (p. 29), dans Les Politiques Canadiennes sous la direction de Manon Tremblay, 1998.

Les commanditaires des ententes, le Conseil du trésor fédéral et le MAM de même que les membres des commissions se sont montrés satisfaits de la qualité des études d'évaluation. Cependant, les membres des commissions ont fait remarquer qu'il est préférable que les évaluations soient préparées selon l'échéancier prévu initialement, ce qui leur permet de discuter plus tôt dans le processus de la pertinence ou non de poursuivre le programme ou de proposer son abandon. Le vérificateur a souligné de son côté que l'évaluation des objectifs à long terme a été très bien faite, mais que les objectifs secondaires ont été moins touchés.

***Les vérificateurs fédéral et provincial***

Les vérificateurs tant fédéraux que provinciaux ont effectué des vérifications à différentes phases du programme. Les résultats de leur travail ont permis aux responsables de la dispensation du programme et aux membres des commissions d'obtenir une perspective, non seulement des lacunes administratives, mais encore de la qualité des corrections apportées à la suite des commentaires des vérificateurs.

L'utilisation des vérificateurs externes n'est pas propre au PTICQ. C'est une pratique usuelle, pour le gouvernement fédéral et ceux des provinces, de recourir aux vérificateurs pour effectuer le suivi administratif des nouveaux programmes. Cependant, le fait que des vérifications du programme aient été effectuées dès 1996 a permis aux responsables de connaitre rapidement la qualité des contrôles administratifs et leur a donné la possibilité de mettre en place des correctifs appropriés.

La commission permanente des finances publiques dans son Onzième rapport a critiqué le secrétariat du Conseil du Trésor pour son approche de non-collaboration et sa lenteur à réagir aux commentaires du vérificateur[227]. Au Québec, le MAM a été cité en exemple[228] pour le programme de vérification mis en place et a été invité à partager son expertise avec certaines autres entités gouvernementales moins performantes du contrôle de leurs activités.

> Que le ministère des Affaires municipales et de la Métropole s'engage à partager son expertise en matière de vérification auprès des municipalités avec les ministères qui versent des subventions au palier municipal;

[227] Comité permanent des comptes publics, « Onzième rapport, émis au parlement du Canada », 8 juin 2000, recommandation 10.

[228] Commission de l'administration publique, Cinquième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, 17 décembre 1999, page 19.

## Les actions en aval

### Efficacité

L'efficacité peut se définir comme la prédisposition à produire les résultats attendus. Il peut s'agir tout autant d'un processus ou d'une personne qui possède cette qualité intrinsèque. Elle se reporte plus spécifiquement aux objectifs du programme. Ceux-ci sont décrits au point 2.1 de l'entente fédérale-provinciale initiale :

- de renouveler et d'améliorer les infrastructures du Canada et du Québec qui sont nécessaires à la prestation d'un service public, en particulier dans les municipalités;
- de créer rapidement et efficacement des emplois;
- d'améliorer la compétitivité à l'échelle nationale, québécoise et locale;
- de promouvoir un environnement de plus grande qualité, notamment en élaborant des méthodes et des techniques qui assurent sa viabilité.

À ces objectifs s'ajoutent ceux concernant l'impératif d'agir rapidement et celui de s'assurer que les sommes promises ont été versés intégralement et utilisées aux fins prévues.

> *À court terme, la question pourrait se libeller comme suit : le financement du programme par le fédéral et le provincial a-t-il atteint les résultats attendus?*

Dans un premier temps, il nous faut tenter de percevoir si l'impératif d'agir rapidement s'est concrétisé. Un programme de création d'emploi se doit d'avoir cette caractéristique de produire des résultats quasi immédiats aux yeux de la population. Par la suite, il nous faut mesurer le niveau de réduction du déficit des infrastructures et le nombre d'emplois créés. Dans un troisième temps, nous évaluerons si les sommes initialement prévues au programme ont été intégralement versées et si les sommes ont été utilisées aux fins déterminées. Nous tenterons également de présenter l'impact du programme sur l'environnement, l'innovation et le développement économique, des objectifs subsidiaires aux objectifs prioritaires. Finalement, nous évaluerons si le programme avait la possibilité de produire à long terme les mêmes résultats qu'à court terme.

#### *Rapidité d'exécution*

##### Dans le démarrage du programme

Le taux de chômage anormalement élevé se devait selon les décideurs en place d'être diminué rapidement. L'on peut croire que ces derniers pour implanter avec célérité un programme de

création d'emploi étaient prêts à utiliser une stratégie à risque pondéré; elle comporte une non-disponibilité d'études précises, atténuée par les besoins exprimés par un partenaire crédible, le monde municipal, lesquels besoins sont entérinés par un partenaire exigeant, les provinces.

Cette constatation suggère différentes réflexions. D'abord, comme le souligne Musgrave (Buchanan et Musgrave, 1999), l'implication rapide de l'État central est justifiée par sa responsabilité de corriger les imperfections du système et de mettre des mesures correctrices en place rapidement quand le système économique dévie de sa normalité. On peut également ajouter que la correction d'un taux de chômage fait partie de la responsabilité du gouvernement fédéral d'assurer une stabilité macroéconomique. De plus, comme le taux de chômage varie sur l'ensemble des provinces canadiennes, le gouvernement central doit s'assurer que les citoyens possèdent sur l'ensemble du territoire une protection sociale équivalente (Tanzi, 2008 : 2).

L'une des constatations intéressantes de l'évaluation du programme, citée dans le rapport de l'INRS (1997 : 47), porte sur le fait que, étant donné les délais impartis dans le PTICQ, « il était difficile, voire impossible, d'introduire des projets d'infrastructures tout neufs, sortis de nulle part. Il valait mieux choisir des projets déjà démarrés, du moins au chapitre de la planification et de la conception, que l'on savait pouvoir réaliser avant mars 1997 ». Les intervenants municipaux, du secteur de l'ingénierie, nous ont tous fait part de cette constatation. L'un de ceux-ci nous a même confirmé qu'il faisait préparer des plans et devis par son personnel durant la période d'hivers, au ralentie pour ce type d'activités[229].

Ainsi, toujours selon le rapport de l'INRS, les villes ne se sont pas senties contraintes par l'obligation de réaliser des projets déjà inscrits dans leur banque de projets à réaliser.

> « Dans la plus part des cas, elles avaient déjà accumulé une telle liste de travaux à faire, notamment au chapitre de la réhabilitation des infrastructures «classiques», qu'elles ne pouvaient pas toutes les réaliser dans le cadre du programme TICQ. »

**Les délais impartis au programme**

Le délai ferme de trois ans, toujours selon le rapport de l'INRS, pouvait soit être considéré comme l'une des principales contraintes du programme ou comme un incitatif d'agir avec efficacité. Les contraintes découlent du fait que des travaux d'infrastructures nécessitent

[229] Responsable su secteur du génie dans une municipalité où il existait une politique de réduction de la dette à zéro, ce fonctionnaire désirait profiter du programme alors que les politiciens avaient mis un moratoire sur tout investissement en infrastructures qui prévalait au lancement du programme. Cette stratégie s'est avérée fondée. Les politiciens ayant cédé à son argumentaire, il a pu utiliser sa banque de projets dès la levée du moratoire et profiter du PTICQ malgré l'inscription tardive de la municipalité.

d'évaluer des alternatives et de confectionner des plans détaillés ce qui nécessite un effort de plusieurs mois avant d'être en mesure d'entreprendre la phase de construction. De plus, l'obligation de dépasser le seuil présume que les villes devaient mettre de l'avant davantage de projets que leur production usuelle, induisant ainsi des problèmes d'engorgement. Inversement, les mesures incitatives sont reliées au fait que des délais très courts imposent aux intervenants de faire preuve de discipline et de se conformer le plus rapidement possible aux objectifs explicites du programme.

Cependant, il est à se demander si les concepteurs du programme avaient le désir arrêté de se conformer à cet ultimatum ou si plutôt il s'agissait d'une période, à priori extensible, mise en place pour s'assurer que le programme s'effectue à l'intérieur d'un échéancier raisonnable. En effet, il est fréquent qu'une trop longue disponibilité de temps décale les projets vers la fin d'un échéancier plutôt que de les répartir également sur l'ensemble de la période comme l'oblige un échéancier plus court.

Concernant la prolongation du programme, il est également possible que les commentaires de l'INRS et des discussions avec les représentants du monde municipal aient incité le MAM à faire montre de plus d'ouverture sur le non-maintien de l'échéancier initial. À preuve, de la flexibilité de l'échéancier de trois ans, il est intéressant de noter que le programme a fait l'objet de trois prolongations. Alors que l'entente originale prévoyait la fin du programme pour le 31 mars 1997[230], elle a été prorogée d'abord au 31 décembre 1997[231], ensuite au 31 mars 1998[232] et finalement au 31 octobre 1998[233]. Ces reports obligeaient la signature d'une mise à jour de l'entente Canada-Québec une action que l'on ne désire utiliser qu'en bout de piste et pour des situations critiques.

De plus, malgré les interrogations émises sur la période restreinte prévue au programme, les engagements municipaux semblent s'être déroulés en conformité avec le temps disponible. Ainsi, selon le rapport du vérificateur général du Canada au 31 mars 1996, soit deux ans après le début du programme et au 2/3 de l'échéancier prévu, les dépenses fédérales totales engagées pour ce programme s'élevaient à environ 1,3 milliard de dollars, soit 68 % de l'enveloppe disponible (Vérificateur général, 1996 : 26,66).

[230] Entente originale signée le 7e jour de février 1994

[231] Modification à l'entente signée en mai 1996.

[232] Modification 3 à l'entente signée le 18e jour de décembre 1997.

[233] Modification 4 à l'entente signée le 2e jour de juin 1998.

### *L'atteinte des objectifs*

#### Création d'emploi

Pour les intervenants fédéraux, l'objectif premier retenu est celui de la lutte au chômage. Conséquemment, les personnes concernées s'interrogent plus particulièrement sur l'impact du programme sur la création d'emplois. Le rapport Soberman qui a exploré plus particulièrement cet aspect du PTICQ précise les données sur l'emploi en fonction d'informations et de données provenant de Statistiques Canada. Ainsi, les estimations programmatiques prévoyaient initialement la création de 60 000 emplois (Soberman, 1996 : 5). Par la suite, cette cible a été réévaluée à 100 000 années/personne pour les emplois temporaires et à 9 200 années/personnes pour les emplois permanents. Ceux-ci sont répartis sur l'ensemble des provinces en fonction approximativement de leur population (Soberman, 1996 : vi; Vérificateur général du Canada, 1996 : 26,98).

Dans le cadre du rapport d'évaluation de Soberman, l'étude économétrique la plus optimiste évalue le nombre d'emplois réels créés à 114 000 personnes-année. Cependant, en conformité avec le principe du conservatisme comptable qui préfère utiliser des scénarios qui font place à une marge d'erreur, Soberman préfère retenir le scénario basé sur une augmentation réelle des emplois de 60 %[234], qui suggère la création de 81 000 nouveaux emplois.

Cependant, le vérificateur général (Vérificateur général du Canada, 1996; 26,97 – 26,107) émet un doute quant à la fiabilité de ces données malgré ce dégrèvement de 40 %. Il base son argumentaire sur le mode de compilation des données utilisées dans le modèle de Statistique Canada. Dans celui-ci, les calculs hypothétiques sont effectués en déterminant un nombre d'emplois en fonction des niveaux d'investissements donnés (Vérificateur général du Canada, 1996).

> **26.100** Les chiffres de Statistique Canada sont fondés sur la capacité historique des dépenses d'investissements à générer des emplois directs sur le terrain (où les infrastructures sont élaborées ou améliorées) et hors terrain (lorsque les fournitures et les services sont fournis).

[234] Tel qu'expliqué précédemment, à l'exception du Québec et du Manitoba, la majorité des provinces canadiennes n'ont pas mis en place un mécanisme pour s'assurer que les travaux effectués par les villes étaient en sus de ceux qu'elles auraient faits de toute façon. Cependant, en raison de la crise économique, il est loisible de croire que de nombreux projets auraient été décalés si le programme n'avait pas été mis en place.

Les comparaisons effectuées par la direction du programme et le vérificateur dans des projets précis, entre les heures réelles et les heures estimées, dénotent dans les cas analysés des écarts importants variant de 15 à 20 %. Ainsi, même s'il ne remet pas en question le modèle de calcul de Statistique Canada, la méthodologie est bien établie pour donner un cadre général, la différence entre les heures réelles et estimées, porte le vérificateur à penser qu'il peut exister une surévaluation du nombre d'emplois créés. Il souligne même que « Toutefois, la méthode peut donner des résultats douteux dans l'estimation de ce qui s'est vraiment passé au niveau des projets individuels » (Vérificateur général du Canada, 1996 : 26,113).

Les observations du rapport de l'ENAP, concernant le Québec, vont dans le même sens que celles du vérificateur général concernant la difficulté de produire des données fiables sur le nombre d'emplois créés. Elles indiquent d'abord que les données produites par le modèle du Bureau de la statistique du Québec mènent à une estimation de la création de 25 000 emplois au Québec, dont 60 % d'emplois directs. En invoquant les mêmes raisons que celles du Vérificateur général du Canada, les auteurs soulèvent le fait que le modèle ne fait pas l'unanimité. Même s'ils sont en mesure d'estimer qu'il s'est dépensé plus de 1,5 milliard de $ de plus dans les municipalités locales, en comparaison avec les années 1991 et 1992, ils refusent de s'avancer sur la valeur économique de l'apport additionnel du PTICQ. C'est la difficulté d'estimer les dépenses réelles des municipalités locales sans le PTICQ qui les amènent à cette décision. Conséquemment, ils ne peuvent utiliser cette information pour estimer les emplois additionnels (Robert et Belley, 1999 : 41).

Robert et Belley soulignent qu'un comptage systématique des heures travaillées, à l'aide d'échantillons aléatoires, aurait permis une estimation plus précise des emplois directs générés par le programme.

**Réduction du déficit d'infrastructures**

Les études portant sur la désuétude des infrastructures municipales canadiennes, et ce, malgré les investissements des paliers supérieurs, dénotent constamment l'aggravation du déficit de remplacement, et ce tel que nous l'avons souligné au chapitre 1. Rappelons que le déficit évalué était de 20 milliards de dollars en 1992, de 44 milliards en 1995 et que maintenant, en 2009, il est estimé entre 80 et 120 milliards. Il apparait à la lecture de ces données, jamais contredites dans les études consultées, que les investissements du PTICQ n'ont eu aucune influence significative sur la croissance du déficit de remplacement des infrastructures municipales.

Pour tenter de mesurer l'impact du PTICQ sur le déficit d'infrastructures, il nous faut, en premier lieu, mettre en contexte les sommes en cause. Comme indiqué précédemment, il est généralement entendu qu'approximativement 60 % de la somme de 6 milliards a été réellement consacrée au remplacement ou à la mise à niveau des infrastructures. Le solde a été investi dans la construction de nouvelles infrastructures. Ainsi, il faut davantage considérer un programme de remplacement de 3,6 milliards plutôt que de 6 milliards de dollars. Ensuite, les études disponibles pour la période du programme montrent un écart anormal entre les données disponibles pour 1992 et 1995. Il est en effet peu probable que le déficit a pu doubler en trois ans passant de 20 milliards de dollars en 1992, à 44 milliards de dollars en 1995. Il nous est difficile de prendre parti pour l'une ou l'autre des données. Si on trace une médiane entre les données disponibles[235], nous pouvons penser qu'une somme de 32 milliards de dollars représente une évaluation raisonnable du déficit au moment du programme. Ainsi, la somme de 6 milliards de dollars, qui apparaissait comme substantielle, ne représente, en considérant l'investissement net réel de 3,6 milliards de dollars en restauration d'infrastructures, qu'une injection de fonds de 11,1 %[236] du déficit réel de remplacement des infrastructures.

Finalement comme l'indique Harchaoui, Tarkhani et Warren (1995), les investissements en infrastructures locales ont été substantiels dans la période 1961-2002. Le stock d'infrastructures locales, qui représentait 25,9 % des infrastructures publiques en 1961, s'élève en 2002 à 48,1 % de l'ensemble des immobilisations des gouvernements fédéral, provincial et municipal. Ainsi, il n'est donc pas réellement surprenant que le déficit des infrastructures ait continué à croitre dans les années subséquentes au PTICQ.

***Versement des subventions prévues***

Lorsque l'on traite du versement des subventions, il faut considérer non seulement si les subventions ont été versées intégralement, mais aussi si la période prévue des versements a été respectée. Des périodes plus longues que prévu impliquent une baisse de la valeur des subventions en raison de l'inflation : le coût des projets s'élève alors que la valeur des subventions est figée dans le temps. Finalement, il faut s'assurer que les subventions ont été affectées aux fins prévues.

[235] Ce nombre résulte de la moyenne de la donnée de la FCM, 20 millions de dollars, et de celle de l'étude de Harchaoui, Tarkhani et Warren, 44 millions de dollars; (20 + 44)/2.

[236] Ce pourcentage (%) est obtenu en considérant les investissements nets de 6 milliards de $ sur le déficit réel de 32 milliards de $.

**Intégralité des versements**

L'une des principales préoccupations soulevées par Martinez-Vasquez, MClure et Vaillancourt (2006 : 28) concernant la distribution des subventions; c'est l'importance d'une garantie que les sommes promises soient effectivement mises à la disposition des niveaux inférieurs par les gouvernements supérieurs. Dans le cadre du PTICQ, cette vérification est d'autant plus importante en raison du paradoxe que les récipiendaires des subventions, les municipalités, ne sont pas parties prenantes aux ententes fédérales-provinciales, alors qu'elles doivent elles aussi investir une somme identique à celles des niveaux fédéral et provincial.

Sur le plan fédéral, le programme n'a pas été inscrit dans une loi ou relié au partage d'une taxe. Son financement est assuré annuellement par des sommes qui proviennent des opérations courantes du gouvernement. Le texte de l'entente originale[237] est très précis sur la disponibilité des fonds fédéraux au point 6.1 (a)

> « Nonobstant toute disposition de la présente entente, mais sous réserve de la condition expresse que le Parlement affectera les crédits nécessaires pour l'exercice pendant lequel ils seront requis, la contribution totale du Canada aux termes de la présente entente ne dépassera pas 526 753 000 $. »

Comme la durée du PTICQ était prévue sur plusieurs années, le programme était soumis annuellement à l'approbation budgétaire, une situation qui l'exposait dans le cas de négociations ad hoc entre les parties à une amputation complète ou partielle des subsides anticipés. Même si, dans le cas du PTICQ, les municipalités canadiennes ont pu profiter de l'ensemble de l'enveloppe promise, en raison de la haute priorité accordée au programme et au fait de la majorité importante du gouvernement libéral[238]; il pourrait en être tout autrement dans le cas d'un gouvernement minoritaire ou dans l'avènement d'un nouveau gouvernement.

Sur le plan provincial, la situation est encore plus complexe. Non seulement une partie des crédits provenaient de résidus non dépensés de programme précédent, mais les projets de plus de 1 million de dollars étaient financés par le biais d'un emprunt municipal dont le provincial garantissait le remboursement du capital et des intérêts. Comme, nous l'avons exprimé précédemment cette situation avait comme conséquence de surévaluer les emprunts municipaux

[237] Entente Canada Québec – programme d'infrastructures - Entente conclue le 7e jour de février 1994

[238] Les libéraux détenaient 177 sièges, alors qu'il en fallait 151 pour obtenir une majorité. http://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89lection_f%C3%A9d%C3%A9rale_canadienne_de_1993

réels, de susciter une interrogation sur sa pertinence chez les politiciens et de créer une frustration chez les fonctionnaires municipaux.

Les données disponibles indiquent que les sommes promises ont été intégralement versées aux municipalités. Il y a même une seconde phase de 600 millions de dollars qui est venue s'ajouter aux sommes initialement prévues.

Un deuxième aspect souligné par Martinez-Vasquez, MClure et Vaillancourt (2006 : 28) sur le paiement de transferts porte sur le fait que les sommes étant versées sur plusieurs années la valeur en est diminuée quand on tient en compte l'inflation. Ainsi, les sommes perçues dans la dernière année d'un programme n'ont pas la même valeur que celle reçue au début, et ce, si l'on considère que le coût des projets est plus élevé en raison de l'inflation.

Nous avons évalué l'impact de l'inflation sur le PTICQ. Pour ce faire, nous avons choisi de rétablir en dollars constants de 1994, les engagements réels effectués pour les années subséquentes et les engagements prévus. La différence entre les deux constitue la perte de valeur des investissements reliés à l'inflation.

Comme l'indique le volet A de l'annexe 25 (page 1), les prévisions de déboursés émises, en 1994, se sont avérées plus optimistes que la réalité et ce, tel que le révèle les mises à jour incluses dans les budgets fédéraux des années 1994-1995 à 1997-1998 (Gouvernement fédéral, ministère des Finances, 1996 : 18; Gouvernement fédéral, ministère des Finances, 1997 : 67). Alors que l'on prévoyait en 1994 débourser l'ensemble de l'enveloppe sur 2 ans, les subventions ont été versées finalement sur 4 ans.

Dans la partie B de l'annexe 25, nous convertissons en dollars constants, les engagements réels tels qu'ils apparaissent aux prévisions budgétaires 1997 – 1998[239], en utilisant les taux d'inflation de ces années[240]. Ce faisant, la subvention réelle du gouvernement canadien passe de 2 milliards de dollars à 1 952 000 une perte de 48 millions de dollars, et ce, tel que le démontre l'annexe 15 (volet 2).

Finalement, le volet C de l'annexe 25 présente la perte totale reliée à l'inflation. Comme les sommes réellement dépensées par le gouvernement du Canada représentent de facto celles

[239] Ces données sont les plus précises que nous avons dépistées sur le rythme des déboursés du PTICQ.
[240] L'inflation des années 1995, 1996 et 1997 était respectivement de 1,8 %, 1,6 % et 1,5 % (selon les données de la Banque du Canada).

versées par le Québec, nous les avons incluses dans les calculs. Ainsi, le manque à gagner pour le monde municipal est de 96 millions de dollars, ce qui représente 2,4 % de l'enveloppe totale.

**Utilisation des transferts aux fins prévues**

Sous cet aspect, deux volets se doivent d'être examinés : d'abord si les sommes ont été intégralement imputées dans le programme et ensuite si les contrôles mis en place et les résultats des vérifications démontrent que les projets financés répondaient aux objectifs précis du programme.

Les commentaires des vérificateurs et l'ensemble des données disponibles ne démontrent aucune imprécision quant à l'imputation intégrale des subventions dans le programme. Cependant, les commentaires et le rapport d'évaluation ont soulevé des interrogations sur l'utilisation à bon escient des sommes dans le programme et sur la fiabilité des contrôles mis en place. Les principales questions se posent sur des points déjà discutés précédemment et qu'il apparaît utile de rappeler : des investissements à hauteur de 40 % dans de nouvelles infrastructures, du financement accordé à des entreprises privées et la non-garantie, dans la majorité des provinces, d'investissements additionnels à ceux qu'auraient faits les villes de toute façon.

Sur le plan du contrôle, l'utilisation d'un programme tripartite, une approche non conventionnelle, jumelée à la répartition des responsabilités entre les trois niveaux de gouvernement et plus spécifiquement le rôle de responsable de la gestion du programme confié au gouvernement provincial, a incité le Vérificateur général du Canada (1996) à se questionner sur l'efficacité des contrôles mis en place par le gouvernement fédéral.

> **26.130** Nous avons relevé des lacunes dans la spécification des rôles et des responsabilités. En particulier, les ententes fédérales-provinciales n'ont pas indiqué clairement les responsabilités en ce qui a trait à la communication de l'information continue sur le rendement, à la surveillance de la mise en oeuvre et du rendement du programme ainsi qu'à la réalisation des vérifications de conformité en temps opportun. En outre, la nature et l'étendue de la responsabilité fédérale concernant l'évaluation des propositions de projets et l'application des normes de sélection des projets n'étaient pas claires.

C'est pourquoi le vérificateur général a proposé les modifications qui suivent dans la confection des ententes pour assurer une reddition de comptes plus conforme aux responsabilités additionnelles confiées aux provinces.

> 26.132 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 :
>
> - une indication claire des objectifs et des critères de programme bien définis qui soit conforme à la réalisation;
> - une démarcation claire et complète des rôles et des responsabilités des parties à l'entente;
> - 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;
> - une flexibilité suffisante pour apporter des changements administratifs efficients à mesure que cela s'impose.

Dans ses commentaires intégrés au rapport du Vérificateur (1996 : 23), le gouvernement fédéral, tout en indiquant sa satisfaction de la méthode de gestion mise en place pour la gestion du programme, souligne qu'il intégrera dans les futures ententes sur les programmes à frais partagés les commentaires du vérificateur.

> Le gouvernement est satisfait de la méthode de gestion élaborée pour le programme Travaux d'infrastructure Canada. Cette méthode devrait être utilisée comme modèle dans le cadre d'ententes fédérales-provinciales futures, tout en tenant compte de certaines améliorations qui pourraient être apportées à la vérification et la présentation des rapports dans le cas de futurs programmes à frais partagés.

Il est cependant important de préciser que ces commentaires s'appliquent moins au programme québécois pour lequel le vérificateur (1996 : 23) convient que le contrôle et la fonction de vérification ont été adéquats.

> 26.76 En général, le manque d'informations pour étayer l'approbation des projets au niveau fédéral et le manque de vérifications de la conformité en temps opportun sont préoccupants. Toutefois, un régime de contrôle plus efficace a été instauré au Québec et il est soutenu par une fonction de vérification solide et opportune.

***Place laissée à l'environnement et à l'innovation***

Il nous faut souligner que l'entente fédérale-provinciale propose « de promouvoir un environnement de plus grande qualité, notamment en élaborant des méthodes et des techniques qui assurent sa viabilité ». On retrouve peu de commentaires ou de données concernant ce volet du programme.

Cependant, le Vérificateur général du Canada (1996) a émis des commentaires sur la gestion environnementale du programme.

> **26.134** Nous avons constaté que des projets ont été fréquemment approuvés par les fonctionnaires fédéraux sans information suffisante à l'appui ou sans les analyses qui auraient permis un examen rigoureux et que les évaluations environnementales des projets étaient quelquefois fondées sur une information restreinte. Certains projets ont été approuvés et le travail a commencé avant que les évaluations environnementales soient terminées.

Concernant la mise en place de nouvelles méthodes, la programmation québécoise prévoyait une somme de 35 millions de dollars pour, comme l'exprime Michel Guimont (Commission administration publique, 1999), « favoriser dans le fond la réalisation de bancs d'essai pour de nouvelles technologies en réfection des infrastructures ». Les investissements en nouvelles technologies ont été faits dans des secteurs tout aussi différents que le diagnostic des réseaux, la réfection des réseaux d'aqueduc puis d'égout, soit sans tranchée ou avec de nouveaux produits et l'essai de nouvelles technologies au niveau des chaussées. Le MAM a même conçu un répertoire de ces nouvelles technologies qui a été envoyé à toutes les municipalités et qui a été distribué dans le cadre de différents congrès, tels ceux de l'UMQ et de l'UMRCQ. Toutefois, un intervenant nous a souligné le peu de suivi donné par la suite aux résultats de ce type d'interventions.

Il apparait que la vision du MAM était davantage axée sur la mise en place de technologies plus efficaces que sur des préoccupations environnementales. Nous nous référons à cet effet à l'affirmation d'un représentant du CERIU soutenant que ce dernier organisme a influencé la

décision du MAM de mettre de l'avant le volet technologique et qu'il a même eu des discussions avec le MAM sur la transmission de la gestion de ce type de projets au Ceriu.

***Intérêt pour le développement économique***

Le dernier objectif du programme consistait « à améliorer la compétitivité à l'échelle nationale, québécoise et locale ». Il apparait que cet objectif a été inséré à la demande des politiciens ou qu'à tout le moins, c'est celui qui a le plus marqué ceux-ci. Pour certains politiciens, plus particulièrement au niveau ministériel, les investissements en infrastructures semblaient surtout une façon d'investir dans le développement économique. C'était si important que les décisions dans ce secteur revenaient au Québec, au conseil des ministres, sous recommandation d'un comité ministériel.

Les rapports d'évaluation sont peu explicites à propos du développement économique. Cependant Soberman souligne que bien que des effets positifs sur le développement de certaines communautés ont été démontrés, par la construction de nouveaux quartiers résidentiels ou de centre des congrès, il est probable que ces gains risquent de s'être concrétisés au détriment d'autres communautés.

Au Québec, les sommes réservées aux projets de développement économique, étant allouées le plus souvent aux grandes villes, ont laissé planer un questionnement, selon l'un des intervenants rencontrés, sur le désir des gouvernements supérieurs de vouloir financer davantage les grandes villes.

***Pertinence d'une prolongation à long terme du programme***

Un programme peut se comporter de façon exemplaire à court terme, mais perdre de sa pertinence à long terme. Ainsi, si le programme s'est contenté d'une courte existence, il nous faudra alors évaluer s'il aurait été pertinent de le poursuivre. Inversement, si le programme s'est déroulé à plus long terme, il nous faut voir s'il eût été préférable de se contenter d'une durée de vie plus courte.

*La question porte sur l'évaluation de la pertinence du maintien à long terme d'un programme de subventions comme le PTICQ?*

L'énoncé même du programme stipulait qu'il s'étendrait sur une période de trois ans; il faut se rappeler que le gouvernement fédéral désirait obtenir une diminution rapide du taux de chômage. Pour des raisons à première vue différentes, les énoncés théoriques rejoignent ce désir de court terme des décideurs politiques. Ainsi, Weinsgast (1995) et McKinnon (1997) soulignent le danger pour les villes de dépendre de façon trop importante des transferts gouvernementaux et des emprunts pour financer les opérations courantes[241i]. Kee suggère même qu'il peut se produire une dépendance des municipalités envers ce type de financement, ce qui, dans le cas du PTICQ, peut conduire à une situation où les villes

[241] Les dépenses d'infrastructures, même si elles sont considérées comme des dépenses d'investissement, ont dans le milieu municipal un caractère de permanence en raison de leur récurrence.

ne voient ce programme que comme la seule solution au remplacement des infrastructures. Cette hypothèse est soutenue par la création de la coalition pour les infrastructures municipales qui regroupe des intervenants qui cherchent des moyens pour que les gouvernements supérieurs s'intéressent continuellement et à long terme au financement des infrastructures municipales. C'est pourquoi Kee affirme que les formules de partage de revenus ou de dépenses doivent être conçues pour encourager les gouvernements locaux à développer leurs propres sources de revenus.

Sur un autre plan, Goodspeep (2002) souligne que lorsque les gouvernements supérieurs agissent comme caution pour les gouvernements locaux, la qualité de gestion des programmes publics diminue en deçà des niveaux d'efficacité acceptable. Dans le PTICQ, le fait que le MAM ait mis un contrôle serré sur l'autorisation des projets a fait en sorte que cette situation ne s'est pas produite. Le glissement vers la construction de nouvelles infrastructures au détriment de la restauration ou la remise en état des équipements reflètent davantage les attentes fédérales et provinciales qu'un désir des villes de sciemment contourner l'un des objectifs principaux du programme.

Un autre problème qui découle de l'utilisation des transferts, c'est lorsque le gouvernement central offre, par leur ricochet, une forme d'assurance aux gouvernements locaux pour couvrir des périodes économiques moins florissantes (Oates, 2005). Cette approche incite certains gouvernements locaux à ne plus prévoir de réserves pour les temps difficiles au détriment de ceux qui le feraient. Ce type de programmes peut même conduire au financement de situations imprévues pour toutes sortes de raisons, fournissant un levier pour des demandes de caution de toutes sortes et un ramollissement des contraintes budgétaires[242] (Oates, 2005). Cette situation a été régulièrement soulevée par les intervenants municipaux qui soulignaient, encore quinze ans après la fin du programme, l'iniquité de la formule choisie pour les villes qui avaient fait leur devoir d'entretenir leurs immobilisations et qui ne pouvaient conséquemment utiliser les retombées du programme.

Il n'est donc pas surprenant que Soberman (1996 : 70)[243] indique comme conclusion à son rapport que le programme a atteint les objectifs fixés et qu'il n'y a pas raison de le poursuivre à moins que le niveau politique décide d'en faire autrement. L'arrêt du financement tripartite des infrastructures a probablement été la cause de la mise en place de stratégies de financement novatrices, tel le partage de la taxe sur l'essence. De plus, elle a peut-être amené les gouvernements supérieurs à penser, par la

[242] La littérature utilise le terme « soft budget constraint » lorsque les gouvernements locaux reçoivent fréquemment une aide fiscale des gouvernements centraux sous forme de subventions et « hard budget constraint » dans le cas contraire (Oates, 2004)

[243] Soberman invoque à cet effet que les subventions ont été investies correctement, que les infrastructures municipales se sont améliorées et que des emplois ont été créés. Il souligne de plus qu'il est préférable d'y mettre fin selon l'échéancier prévu et que les investissements du fédéral iront en décroissant en mettant de l'avant des projets de moins en moins prioritaires.

suite, des programmes de financement des infrastructures qui leur permettaient d'atteindre des objectifs plus ciblés : financement des municipalités rurales, villes frontalières et programme vert.

**Efficience**

Pour Plante, l'efficience d'un programme tient l'efficacité comme un acquis : il ne peut donc y avoir efficience sans efficacité. L'efficience peut se définir comme la quantité de ressources nécessaire pour produire un bien. On la démontre souvent comme E= I/N, ou I dénote sous forme de dollars les ressources nécessaires pour produire un nombre d'unités produites, N. Ainsi, l'efficience se traduit par la quantité de ressources nécessaires pour produire une unité du même bien.

L'évaluation de l'efficience peut se déterminer de deux façons parce qu'il est possible d'influencer tout *autant le numérateur que le dénominateur.*

> *D'une part, est-il possible d'augmenter la qualité et la quantité des résultats sans augmentation des moyens? D'autre part, est-il possible de conserver des services de même quantité et qualité dans le programme, en utilisant des investissements moindres?*

***Plus de citoyens desservis à un même coût***

D'une part, est-il possible d'augmenter la qualité et la quantité des résultats sans augmentation des moyens?

Oates (2005) indique que l'optimum fiscal est atteint lorsque la distribution spatiale des services coïncide exactement avec l'étendue géographique des territoires gouvernementaux, ce que les tenants du fédéralisme fiscal qualifient de coïncidence géographique et spatiale (perfect mapping ). Bird (1999) précise, à cet effet, que l'atteinte de la coïncidence géographique et spatiale est difficile en raison du débordement et de la nature multidimensionnelle de plusieurs activités du secteur public et que peu de gouvernements locaux disposent de ressources suffisantes pour financer les services qui leur reviennent logiquement. En effet, il est difficile de départager la responsabilité financière des axes urbains prioritaires servant tout autant aux transports municipaux qu'interurbains. Les autoroutes, qui traversent les grandes métropoles et les nationales qui desservent les petites municipalités, en sont des exemples probants.

À cet effet, l'on peut se demander, s'il est plus efficient de verser des subventions à des entités politiques ou administratives différentes des villes. Sur le plan théorique, Musgrave ne prévoit que trois paliers dans son modèle de l'État : le fédéral, les états ou provinces et le niveau local. À cet effet, Derycke (1994), souligne que Musgrave n'a été précis ni sur le nombre ni sur la taille des échelons de l'État. Cette affirmation de Derycke nous oblige à nous rappeler que le modèle de Musgrave est une

conception théorique, à caractère explicatif, et non un modèle normatif. C'est ainsi que les débats, en gouvernance urbaine, sur le rôle des communautés urbaines et des communautés métropolitaines (Keil, 2000, et Belley, 2002) sont un exemple de la possibilité d'introduire des variables additionnelles au modèle de base défini dans la conception du PTICQ.

Des programmes non récurrents et de courtes durées, comme le PTICQ, favorisent moins des projets où des ententes se doivent d'être conclues entre des partenaires étatiques et privés. Certaines contraintes politiques rendent difficile la confection de projets élargis profitant à des villes adjacentes, telles Gatineau et Ottawa. Situées dans des villes limitrophes, mais dans des provinces différentes, elles avaient accès à des programmes de financement différents. Pour soumettre un projet commun, il faut des ententes particulières soumises à un processus d'approbation plus complexe et interminable pour en obtenir l'aval. Une stratégie peu propice dans un programme conçu dans un contexte de court terme. C'est pourquoi, le PTICQ présente peu de projets inter municipal ou regroupant d'autres organismes supra municipaux, telle une municipalité régionale de comté (MRC). Il n'en demeure pas moins que des projets à portée supra municipale peuvent démontrer une rentabilité économique ou sociale très élevée. Il nous apparait que pour que de tels projets voient le jour, il faut que soient réservées des enveloppes particulières pour que les intervenants municipaux y voient un intérêt.

Cependant, cette réflexion doit se faire avec beaucoup de prudence lorsque l'on désire distribuer des fonds à des organismes paramunicipaux. O'Connor (1973), concernant la création des « special district authorities » et Hamel (2003), sur la mise en place des sociétés d'économie mixte, mettent en garde contre l'utilisation d'organismes dont les activités ne sont pas gérées par des administrateurs élus. Comme le plus souvent ces organisations ne sont pas soumises à des règles de transparence, ils constituent un moyen pour les détenteurs du pouvoir de contrôler l'utilisation des fonds publics sans devoir rendre compte à la population.

***Diminution des coûts unitaires des projets***

Est-il possible de conserver la même quantité et la même qualité de services dans le programme en utilisant moins de ressources?

**Utilisation des PPP**

Dans, sa « theory of bureaucraty », Buchanan (1990 : 19) souligne les limites du législatif sur le pouvoir discrétionnaire de la bureaucratie. Pour Buchanan, l'implantation des politiques, l'essence même du gouvernement, est gouvernée par les bureaucrates. Il les considère comme des opportunistes qui manipulent le législatif pour favoriser leurs propres intérêts, telle l'augmentation des budgets mis à leur disposition. Par voie de conséquence, l'utilisation du privé apparait au tenant

du « Public choice» comme une façon de maximiser l'utilisation des fonds publics. Samuelson (1954) souligne que le marché privé ne peut pas fournir efficacement des biens publics et que l'intervention de l'État est nécessaire. Cette assertion est nuancée par De Lavergne (1979 : 9), qui affirme que « ce n'est pas parce que son intervention est nécessaire que l'État doit produire les biens publics ». Il établit, par cette affirmation, une distinction entre la responsabilité de l'État de s'assurer de la disponibilité d'un bien public à l'ensemble des citoyens, et le fait qu'il peut être construit et géré par une institution publique ou privée.

Inversement, pour Musgrave (Buchanan et Musgrave 1999 : 230 ), l'utilisation du secteur public est une approche efficace. Il rappelle que son émergence et son « leardership » dans les cent dernières années ont permis la mise en place d'un filet de protection sociale et une distribution équitable des retombées économiques.

En fonction, de l'affirmation de Buchanan, l'on doit se questionner sur la pertinence d'utiliser le secteur privé dans la livraison du PTICQ. Certaines expériences ont été effectuées dans le cadre de la phase II du PTICQ. Dans le cadre de sa vérification de cette phase, le vérificateur général du Canada (1999 : 17,52 -17,57) soulève « qu'une aide a été apportée à des projets comportant des partenariats avec le secteur privé et d'autres liens avec ce secteur ». Différemment des PPP usuels où l'utilisation du privé est axée sur le partage du risque, dans le cas du PTICQ il s'agit essentiellement de projets du secteur privé dont le financement était assuré aux 2/3 par les gouvernements fédéral et provincial. Dans la majorité des cas, le privé s'est substitué aux villes comme titulaire d'un projet.

Ces projets sont aussi variés que la construction d'un laboratoire de recherche, la construction d'une route ou d'un centre de congrès. La « pièce » 17.4 du rapport du Vérificateur fédéral (1999 : 17,40), dont une copie est présentée à l'annexe 15, dresse la liste des projets répertoriés par le vérificateur. Ils représentent une somme de 10 millions de $ soit approximativement 2 % de l'enveloppe de la phase 2. D'un côté, le vérificateur souligne que la définition du programme ne permettait pas le financement de ce type de projet alors que la réponse du Conseil du Trésor au commentaire du vérificateur affirme l'inverse.

Comme explication du faible nombre de projets effectués sous cette forme, différentes hypothèses peuvent être invoquées. D'abord, le peu d'expertise des gouvernements, tant au niveau fédéral que provincial, à cette période dans ce type de projet explique, en premier lieu, le peu de popularité de cette approche. Il est en effet peu propice quand le temps est compté d'investir temps et ressources dans une approche que l'on maîtrise peu ou mal. De plus, comme l'a fait remarquer John Manley,

un projet en PPP, en raison de la complexité des ententes, exige de longues périodes de négociations, une stratégie peu opportune dans le cadre de programme ponctuel comme le PTICQ.

Un des éléments importants qu'il ne faut pas perdre de vue dans le cadre des travaux majeurs effectués par les municipalités, c'est le fait que la plupart du temps dans ces circonstances, ils utilisent une approche de conception/réalisation : la propriété, le financement, l'opération et l'entretien de l'immobilisation sont la responsabilité de la ville alors que la conception et la construction sont confiées le plus souvent à des fournisseurs externes. L'utilisation de firmes privées dans cette méthode de construction ou rénovation des infrastructures a plusieurs avantages sur le plan de l'efficience. D'abord, elle permet, par le biais des appels d'offres, de bénéficier du meilleur prix possible. Ensuite, en n'étant pas obligées d'utiliser exclusivement une équipe interne, les villes peuvent effectuer simultanément plusieurs projets concurrents. Finalement, les firmes retenues possèdent, le plus souvent, une expertise reconnue dans le type de projet à effectuer.

Sur ce plan, comme le souligne Oates (2005), l'équilibre se retrouve davantage dans une juste utilisation tout autant du privé que du secteur public comme l'on fait les municipalités. Ainsi, dans ce type de projets, une formule de PPP ne présente pas un avantage évident sur la formule employée par les municipalités québécoises.

***Concept du seuil***

Le Québec était autant intéressé par la diminution du déficit de remplacement des infrastructures que la baisse du taux de chômage. Il désirait s'assurer que les villes se servent du financement fédéral et provincial pour effectuer des investissements additionnels et non pas utiliser ces fonds pour financer leurs travaux d'immobilisations usuels. C'est pourquoi le MAM a implanté le concept du seuil minimum. Cette approche assurait que les municipalités investissent des sommes additionnelles à la moyenne des investissements en infrastructures des trois années précédentes.

Le calcul du seuil fait l'objet d'évaluations diamétralement opposés dépendamment du type d'intervenants consultés. D'un côté, les politiciens et les vérificateurs sont ébahis par cette formule qui permet de s'assurer que l'objectif de création d'emplois supplémentaires est clairement démontré avant même que les projets ne soient autorisés. À l'inverse, les intervenants municipaux y voient surtout une contrainte bureaucratique. De plus, plusieurs fonctionnaires municipaux se sont montrés sceptiques sur l'utilisation de ce concept. Ils ont l'impression que le seuil a tendance à favoriser les moins performants. Ils invoquent l'argument que les villes qui investissent régulièrement ont tendance à avoir des seuils plus élevés que celles qui négligent l'entretien de leurs infrastructures. Ainsi, les premières doivent investir davantage d'argent

avant d'avoir droit aux contributions du programme. Il est probablement peu connu dans le secteur municipal « non-comptable » que le seuil se situait soit à la moyenne des investissements effectués par une ville lors des trois années précédentes ou à la moyenne des investissements effectués par les villes incluses dans leur strate de population éliminant de ce fait en grande partie les distorsions reliées au volume des investissements réels.

**Équité**

Dans l'évaluation de l'équité, c'est la notion d'impartialité qui prédomine. Elle présuppose qu'il n'y a aucun parti pris dans le processus de confection du programme, que les paramètres ne sont pas conçus pour qu'une personne ou un groupe soit favorisé au détriment des autres.

Contrairement à des programmes universels qui s'adressent à l'ensemble des citoyens, le PTCIQ est d'abord la négociation d'une entente entre un nombre restreint de partenaires, le gouvernement fédéral, les dix provinces et les regroupements municipaux. Dans ce type d'entente, la préoccupation des acteurs est de s'assurer que les modes de partage et de distribution des sommes à investir et à partager conviennent à chacun. En apposant leur signature, il y a une présupposition que malgré les compromis nécessaires, chacune des parties convient du bien-fondé et de l'impartialité des formules retenues. Conséquemment, comparativement à des programmes universels s'adressant à l'ensemble de la population, l'équité prend une couleur différente dans le PTICQ.

Ainsi, Broadway et Flatters (1982) affirment que, dans un contexte de fédéralisme fiscal, une mécanique de transferts est essentielle pour permettre une équité fiscale entre les différentes constituantes : les revenus étant centralisés entre les mains du gouvernement central alors que le coût des services est la responsabilité des villes. Pour Oates (2005), un système de subventions intergouvernementales peut être mis en place pour assurer l'allocation et la redistribution des ressources, mais il faut s'assurer qu'il n'est pas soumis à des manipulations fiscales. Buchanan (Buchanan et Musgrave 1999 : 179) tout en étant d'accord avec le principe de l'atteinte de l'équité à l'aide d'une péréquation rappelle la dépendance qu'elle risque de provoquer chez le récipiendaire vis-à-vis des constituantes qui paient les transferts. Il cite l'exemple du Canada où les provinces maritimes sont en état de dépendance envers les autres provinces.

Ainsi, dans un premier temps, nous précisons les modalités des répartitions horizontales et verticales. Les premières soulignent que les personnes ou institutions à position égale doivent être traitées de manière égale. Les modalités de répartitions verticales, de leur côté, mettent en

évidence la préoccupation d'une redistribution entre les personnes ou institutions de positions différentes (Denil, Mignolet et Mulquin, 2005; 4). Par la suite, comme les ressources sont rares, il est essentiel de tenter de cerner si les fonds dévolus au PTICQ ont eu un impact sur le financement des programmes existants. Dans un troisième temps, même si les modes de distribution sont équitables, il nous faut explorer si toutes les villes ont pu profiter du programme en raison de leur situation financière ou de leurs besoins. Finalement, nous discuterons des coûts réels de chacun des niveaux gouvernementaux lorsque l'on tient compte des déductions fiscales reliées plus particulièrement à l'emploi.

***Distribution horizontale et verticale***

La répartition des subventions provenant des gouvernements supérieurs entre les récipiendaires ayant des ressources semblables est appelée distribution horizontale ou distribution secondaire. Tels que l'indiquent Martinez-Vasquez, MClure et Vaillancourt (2003 : 27), la distribution entre chacun des intervenants doit se faire en fonction d'une formule appropriée. Si l'on désire que le transfert stimule la production par une entité provinciale et qu'il produise une externalité positive, le gouvernement central (dispensateur) désirera utiliser des indicateurs qui permettent à chacune des entités visées de recevoir des services pertinents semblables; il utilisera alors des facteurs telle la taille de leur population. Si le but est de corriger un déséquilibre vertical entre les entités, il pourra alors utiliser des facteurs qui mesurent cette disparité tels les taux de chômage, des revenus par citoyens, etc.. Ainsi pour procéder au rééquilibrage, les entités moins bien nanties recevront davantage que celles qui sont favorisées. Selon Guilhéry (1997 : 10), la redistribution peut être fait par des transferts des contribuables de hauts revenus vers des titulaires de revenus plus faibles, mais elle peut aussi s'opérer par des transferts en nature et des infrastructures à caractère social de type bien public local.

Dans le cas de transferts émanant du fédéral vers les municipalités, il ne faut pas négliger le fait que la distribution se fait en deux temps : une première, de responsabilité fédérale qui répartie les fonds fédéraux entre les provinces et une deuxième, de responsabilité provinciale, qui répartit les transferts combinés[244], fédéral et provincial, aux municipalités de la province.

Le fédéral désirait susciter une reprise économique dans l'ensemble du Canada, mais en même temps combattre le chômage dont le niveau variait d'une province à l'autre. C'est pourquoi il a pondéré une répartition en fonction de la population des provinces, assurant l'équité horizontale,

[244] La participation provinciale était la même que celle du gouvernement fédéral.

par celui du niveau de chômage, qui permettait de corriger un écart vertical. Selon Broadway (2001 : 110), il s'agit de deux modes de répartition usuels. Le gouvernement fédéral s'assurait ainsi que chacune des provinces avait suffisamment d'argent pour que les travaux d'infrastructures aient un rayonnement équivalent dans chaque province et que concurremment, le facteur du taux de chômage permette que les provinces ayant un taux de chômage élevé et souvent endémique puissent bénéficier d'un influx de fonds supplémentaires pour le réduire à un niveau plus acceptable. On évitait ainsi une *injustice fiscale* : on redistribuait des fonds des régions à activité économique élevée aux régions à faible richesse fiscale. Cette méthode de répartition semble avoir fait l'unanimité chez les intéressés [245]: les signatures à l'entente se sont faites rapidement et nulle part avons-nous retrouvé ou reçu des commentaires sur l'iniquité de la base de distribution.

La distribution provinciale, de son côté, s'est faite selon le choix de chacune des provinces. Pour assurer, l'équité horizontale, la majorité des provinces a opté pour une distribution fondée sur la population. La table 2.2 au rapport Soberman (1996 : 14), présentée en annexe 16, indique les modes retenus de distribution par chacune des provinces. Comme l'on peut le voir, les répartitions de chacune des provinces étaient fondées sur des objectifs différents.

Au Québec, il a été décidé de ne pas répartir les fonds uniquement selon la taille des populations, mais de tenir compte des écarts importants de population entre les municipalités, de porter attention au développement économique et de tenter d'améliorer les façons de faire. Pour atteindre ces objectifs, la répartition s'est ainsi faite selon quatre enveloppes distinctes : une première aux grandes villes, une deuxième aux villes de 5 000 habitants et moins, la suivante réservée au développement des centres urbains[246] et finalement une somme moins élevée et plutôt symbolique dévolue à des projets novateurs en infrastructures (Commission administration publique, 1999 : 7).

Les responsables du projet au MAM ont jugé qu'une base de répartition commune des grandes et petites municipalités n'aurait pas, en raison de la taille réduite de la majorité des municipalités, assuré une équité verticale; cette approche aurait consenti des contributions si faibles pour les petites municipalités que ces dernières n'auraient pu entreprendre des projets de restauration

[245] Le Rapport Soberman exprime clairement la pertinence du choix de ce mode distribution dans sa recommandation 37 (p. 68) :
« `The population-based allocation formula was an effective means of achieving rapid agreement with the provinces due to the perceived element of fairness. By and large, it also mean that the program was also seen to benefit the complete range of municipalities from the very small to the very large. »

[246] Commission permanente de l'administration publique, le mercredi 15 septembre 1999, section, Troisième volet du programme : Extrait du témoignage de Michel Guimond
« Dans le volet 3, les principaux critères d'appréciation, c'étaient : l'impact sur la création d'emplois permanents, l'impact sur l'économie locale ou régionale, l'impact sur la création d'emplois à court terme, l'impact sur l'aménagement du territoire, l'impact sur la région de Montréal, si un projet avait été identifié ou non auparavant dans le cadre du sommet socioéconomique sur l'emploi. »

majeure ou la reconstruction d'infrastructures désuètes ou en piteux état. Les concepteurs du programme ont préféré créer deux enveloppes distinctes réparties entre les grandes et petites municipalités. Par la suite, les sommes inscrites à l'intérieur de ces deux enveloppes ont été réparties en fonction de la population. Ce faisant, l'on s'assurait que, après répartition, les petites municipalités disposent de sommes suffisamment élevées pour qu'elles puissent entreprendre des projets intéressants.

Les projets de développement économique, de leur côté, étaient soumis à l'aval d'un comité politique formé de trois ministres, affaires municipales, des finances et des affaires intergouvernementales. Comme nous l'avons indiqué précédemment, cette situation a fait que la décision n'était plus laissée à la discrétion des fonctionnaires ou à leur grille de pondération; une situation qui a fait l'objet de discussions en commission parlementaire sur l'objectivité des décisions du comité.

Finalement, les sommes réservés aux projets novateurs en infrastructures ont été alloués en fonction de la qualité des demandes soumise.

***Impact sur d'autres programmes***

O'Connor soulève la contrepartie de la décision du gouvernement central, responsable de la distribution de la richesse vers les plus démunis, d'investir de façon substantielle dans la production d'infrastructures de meilleure qualité qui profitent au détenteur du pouvoir. Si le financement de ces programmes se fait au détriment des programmes sociaux, il peut occasionner la brisure de l'harmonie sociale.

Il est évidemment fort difficile de déterminer exactement d'où proviennent les sommes qui financent chacun des programmes gouvernementaux, même si certains, comme le programme d'assurance – emploi, ont une origine claire : les contributions déduites à la source sur les rémunérations des employés. Encore là, cette situation prête à interprétation si l'on se réfère à la poursuite des syndicats québécois sur l'utilisation des surplus de la caisse de l'assurance-emploi, et ce, tel que le rapporte la Société Radio-Canada.

> «La CSN reprochait à Ottawa d'imposer des cotisations trop élevées aux travailleurs et aux employeurs, de façon à créer des surplus importants dont il dispose à sa guise. La Cour juge toutefois que le gouvernement n'a pas détourné de fonds illégalement.

> La Cour suprême accueille néanmoins la requête de la CSN en partie : elle juge que le mécanisme de fixation des cotisations utilisé par le gouvernement en 2002, 2003 et 2005 était inconstitutionnel. Les cotisations pour ces années, qui pourraient s'élever à environ 60 milliards de dollars, ont donc été perçues illégalement[247].»

Dans la recherche de l'origine du financement du PTICQ, les réponses varient selon les intervenants ou du point de vue où l'on se place. Pour certains hommes politiques, il est directement fonction de l'arrêt de l'achat des hélicoptères militaires EH-101[248]. Ainsi, ils précisent que les sommes originellement prévues pour cet achat ont servi pour financer le programme.

Il est ainsi intéressant de noter qu'en 1993 en même temps le fédéral a obtenu un aval de l'ensemble des provinces pour le PTICQ, mais que dans son désir d'atteindre l'équilibre budgétaire, il a agi unilatéralement en effectuant des coupes budgétaires importantes dans les programmes et diminuant radicalement les transferts envers les provinces (Braun, Bullinger et Walti, 2002 : 133).

> « It was only under the Liberal government elected in 1993 that more severe cuts in transfers were imposed and that deficit reduction measures were successful. The federal government was accused of offloading its deficit on the provinces. In the end no concerted action was taken, but both levels of government managed by 1999 to have surpluses rather than deficits ».

Dans le même contexte, il faut souligner qu'à compter de mars 1993[249], le gouvernement fédéral a cessé en outre de financer le programme de construction de logements sociaux et des HLM et transférer cette responsabilité aux provinces. Caroline Andrew (2004) qualifie cette décision de la plus négative de l'héritage sur les politiques municipales émanant de la période Chrétien. Elle souligne que :

> « Cuts made by the federal government… to a multitude of social programs and organizations can also be seen as having added to the deterioration of the conditions of vulnerable and marginalized groups ».

[247] Site de Radio-Canada, « Assurance-emploi - Ottawa a raison sur le fond », recueilli le 11 décembre 2008, www.radio-canada.ca/nouvelles/National/2008/12/11/001-ass-emploi-sup.shtml

[248] Dion, Jean, « Fini les Hélicos », Le Devoir, vendredi 5 novembre 1993.

[249] La Presse, « Dur coup au logement social », 28 avril, 1993; Diallo Thierno, « Les coupes d'Ottawa paralysent l'avenir des HLM au Québec », Le Soleil, 1er mai 1993.

Finalement, quelques années plus tard, le gouvernement fédéral a confirmé qu'il a réussi à atteindre l'équilibre et dégager des surplus budgétaires à l'aide des compressions dans les programmes. Ce fait est clairement exprimé dans le budget 1995 de M. Paul Martin (Gouvernement du Canada, 1995 : 10).

« Par exemple, entre le présent exercice et 1997-98, les dépenses annuelles diminueront de :

- 1.6 milliard de $ à la Défense;
- près de 500 millions au chapitre de l'aide internationale;
- 1.4 milliard aux Transports;
- plus de 600 millions aux Ressources naturelles;
- près de 900 millions à Développement des ressources humaines;
- plus de 200 millions aux Pêches;
- près de 900 millions dans le portefeuille de l'Industrie;
- plus de 550 millions dans les organismes régionaux;
- près de 450 millions à l'Agriculture. »

Il est donc probable que le financement du PTICQ ait par voie de vases communicants causé la perte de subsides pour certains programmes sociaux, laissant penser que le financement du PTICQ s'est fait au détriment de ces programmes.

***Pro activité et laissez-faire***

Cependant, certaines situations peuvent, à plus long terme, entraîner une situation inéquitable pour les citoyens et les municipalités.

Ainsi, selon Oates (2005), les municipalités peuvent considérer les subventions comme une assurance des gouvernements supérieurs à couvrir des périodes économiques plus difficiles. Cette approche incite certains gouvernements locaux à ne plus prévoir de réserves pour les temps difficiles au détriment de ceux qui le feraient. Dans le même esprit, les villes proactives qui systématiquement investissent dans leurs infrastructures sont défavorisées par rapport à celles qui attendent l'aide des paliers supérieurs pour procéder à la réfection ou au remplacement de leurs actifs immobiliers.

Dans le même sens, l'on peut souligner que certains élus ont une préoccupation de s'occuper de la qualité de leurs infrastructures et d'investir tout autant dans leurs restaurations et leur entretien que dans la mise en place de nouveaux actifs propices à une opération efficiente de leur ville. Ainsi, lorsque des programmes de financement ad hoc sont mis en place, ils risquent de ne pas en profiter parce que leurs investissements ont déjà été faits et qu'ils n'ont pas besoin des subventions disponibles.

Il est difficile de déterminer d'où viennent les sommes qui ont servi à financer le PTICQ en raison des explications divergentes des principaux acteurs et de la complexité de la comptabilité gouvernementale. Cependant, en raison des compressions imposées à l'ensemble des programmes fédéraux durant cette période, il apparait que ce sont les amputations budgétaires à d'autres programmes qui ont fourni les sommes nécessaires à l'implantation du PTICQ.

Dans ce type de programme, dispensateur d'un financement ad hoc pour corriger un manque de disponibilités, les organismes novateurs sont défavorisés. Ainsi, ceux qui ont investi de façon constante dans leurs infrastructures risquent de ne pas profiter des largesses des gouvernements supérieurs, les besoins étant déjà comblés.

### *Impact différent pour les partenaires*

**Différence du coût net entre le gouvernement fédéral, provincial et municipal**

Comme le souligne Soberman (1995 : 55), le coût net du programme pour les gouvernements supérieurs a été diminué en raison des différentes taxes qu'ils perçoivent. En sus de la TPS, le fédéral reçoit les cotisations à l'assurance-emploi et les retenues pour l'impôt. De plus, le gouvernement fédéral n'a plus à verser les prestations d'assurance-emploi pour les travailleurs embauchés. Conséquemment, il en résulte qu'il en coûte plus cher pour les gouvernements municipaux pour financer le programme, car ils n'en retirent aucun avantage fiscal. Cette assertion est d'autant plus vraie que comme les fonds servent à la construction d'immeubles « municipaux », ils ne sont pas sujets à l'impôt foncier.

## Conclusion

L'analyse du programme sous l'angle des finances publiques conduit à des constats sur les trois éléments suivants : le bien-fondé de l'utilisation du modèle de Plante, la synthèse des constatations comme suite à leurs confrontations avec les propositions des chercheurs en finances publiques et l'analyse des observations économiques sous l'angle d'incitatif ou de

mesure dissuasive à considérer dans l'inclusion des programmes d'infrastructures comme un élément approprié d'une politique urbaine canadienne.

***Le bien-fondé de la pertinence de l'utilisation du modèle de Plante***

L'utilisation du modèle de Plante oblige à élargir l'utilisation traditionnelle des variables d'économie, d'efficacité, d'efficience et d'équité utilisées dans les réflexions à caractère économique. Ce faisant, l'ajout des référents, la pertinence, la cohérence, l'à-propos et la gouvernance a d'abord élargi le prisme de notre réflexion. Ensuite, en élargissant la réflexion sur des étapes antérieures au programme, il a permis de s'interroger sur le bien-fondé de la mise en place du programme. C'est pourquoi dans cette première section nous soulignons les constatations additionnelles que l'utilisation du modèle de Plante a engendrées.

**Une pertinence confirmée**

Plusieurs éléments militent en faveur de la pertinence pour le fédéral d'avoir mis sur pied une politique de financement tripartite des infrastructures municipales.

D'abord, l'existence du problème du déficit d'infrastructures était fondée. Même si les gouvernements fédéral et provinciaux ne semblaient pas disposer d'études à cet effet, celles produites par la FCM, comme expliqué au chapitre 2, se sont montrées même inférieures au besoin réel des villes. Le manque de corroboration de l'évaluation du déficit, comme le souligne Soberman (1996 : 62), aurait pu, s'il avait été surévalué, avoir un impact négatif sur la crédibilité du monde municipal et sur celle de ses partenaires fédéraux. Les villes auraient été accusées d'avoir fourni des données gonflées pour obtenir des subventions alors que l'on aurait souligné la négligence du fédéral dans son devoir d'attestation de l'information. Cependant, même si la réalité a démontré que le déficit était sous-évalué, il faut quand même soulever le risque pris par le fédéral de ne pas avoir effectué une réelle vérification des données de la FCM avant de lancer le programme.

Les villes canadiennes et américaines possèdent le plus souvent des revenus inférieurs à leur besoin, en raison particulièrement du manque de disponibilité d'outils fiscaux. Les gouvernements supérieurs préfèrent centraliser les revenus pour en garder l'exclusivité et garder un contrôle sur le niveau de services offerts par les municipalités. Cette centralisation des revenus crée un écart fiscal vertical; les gouvernements supérieurs disposent de revenus supérieurs à leurs besoins alors qu'inversement les gouvernements inférieurs doivent composer avec un niveau de dépenses

supérieur à leur capacité fiscale. Dans le cas du PTICQ, l'excédent des recettes des gouvernements supérieurs après répartition, a permis de corriger le déséquilibre fiscal qui existe entre les constituantes des niveaux inférieurs; comme preuve, il n'y a eu aucune revendication du monde municipal québécois sur le mode de répartition des enveloppes dévolues au programme.

Ensuite, la stratégie du fédéral d'utiliser la proposition de la FCM a permis une acceptation rapide du programme par les deux autres niveaux de gouvernement; elle a favorisé également la meilleure utilisation possible de l'approche retenue, ce qui se produit moins fréquemment lorsque le gouvernement fédéral doit imposer une solution aux provinces.

Un troisième élément, qui démontre la pertinence du TIC, découle des comparaisons avec d'autres solutions. Comme le démontre Soberman, l'utilisation du programme TIC donne des résultats plus intéressants que l'utilisation des mêmes fonds pour baisser la dette fédérale.

Finalement, il ne faut pas négliger que, en cas de crise économique, des investissements publics en infrastructures sont des solutions qui ont fait leur preuve dans de nombreux pays et qui ont l'aval des économistes interventionnistes. Pour eux, cette stratégie de l'état produit des résultats plus efficaces que des réductions de taxes; ces dernières n'offrent pas une garantie que les bénéficiaires s'en servent pour acquérir des biens ou investir dans des équipements de production plus performants.

**Une cohérence sapée par le peu de soucis à clarifier les cibles à atteindre**

L'imprécision justifiant les sommes investies dans le programme oblige à mettre un bémol sur la cohérence du programme. Lorsque les cibles d'un programme sont floues ou les résultats difficiles à mesurer, il est alors ardu de justifier les ressources investies dans le programme. Ainsi, dans le programme TIC, même si la création d'emploi, une cible claire, a été établie, le nombre réel d'emplois créés n'a pu être établi de façon précise. Malgré cette imprécision des résultats, les évaluateurs conviennent, malgré tout, de l'impact positif du programme sur la création d'emplois. Cependant, la situation est moins reluisante sur les objectifs de réduction du déficit de remplacement des infrastructures; aucune cible de réduction n'avait été établie : nous n'avons retrouvé aucune justification de l'investissement de 6 milliards de dollars dans le programme TIC. Mais, comme le déficit dans le remplacement des infrastructures municipales n'était pas la préoccupation première du fédéral, initiateur du programme, il est compréhensible que l'on n'ait pas considéré l'établissement d'un objectif précis à atteindre.

Inversement, le contenu des ententes fédérales-provinciales a démontré une préoccupation d'assurer une cohérence entre les objectifs, les subtilités du programme et les moyens d'action mis en place pour les atteindre ou les maîtriser. Ainsi, la clarification du rôle de chacun des intervenants, précisé dans les ententes, a permis d'éviter les affrontements inutiles et surtout facilité l'efficacité opérationnelle. Cependant, elle a démontré la différence de comportement entre le fédéral et le provincial d'une part et entre celui du provincial envers les villes d'autre part : les discussions entre le fédéral et les provinces se font dans un contexte de relations d'égal à égal, alors que les provinces ont, de leur côté, un comportement de dominant par rapport aux villes. Les ententes fédérales-provinciales ont également assuré une gestion sans heurts et efficiente du programme en obligeant la mise sur pied de comités de gestion fédéral-provincial et en déterminant le versement de frais raisonnables de gestion aux provinces.

**Un programme tout à fait à propos**

Les motivations des principaux intéressés semblent plus altruistes qu'influencées par des préoccupations mercantiles. La FCM comme porteur du dossier désire le bien-être des citoyens municipaux. Les bénéficiaires du programme dans le secteur privé ont agi, davantage comme appui à la FCM que comme des groupes de pression auprès des décideurs politiques.

Le choix d'axer le programme sur la réfection des infrastructures a reçu l'aval des citoyens si l'on en juge les réactions qui se sont avérées tout compte fait positives. Cependant, la réalité a confirmé qu'à peine 60 % des investissements ont été faits en rénovation en raison principalement du peu de visibilité politique de ce type d'intervention.

Sur le plan politique, le PTICQ constituait, dans la période de turbulence du début des années quatre-vingt-dix, une vitrine unique au Québec, pour montrer une image positive du fédéralisme, même si les politiciens l'ont peu souligné lors de nos entrevues. Le programme a démontré la possibilité de ficeler rapidement une entente entre le fédéral et le provincial dans un champ de juridiction de compétence provinciale et d'en assurer un déroulement sans heurts majeurs.

Finalement, chacun des niveaux politiques retrouvait dans le PTICQ des aspects positifs qu'ils étaient en mesure de rappeler à leurs commettants; baisse du niveau de chômage pour le fédéral, partage de ses responsabilités financières avec ses partenaires pour le provincial et diminution du déficit de renouvellement des infrastructures pour les villes.

**Une gouvernance tout à la fois axée sur la décentralisation des responsabilités et à contrôle serré**

Le conseil des ministres, tant fédéral que provincial, a joué un rôle prépondérant comme responsable de la mise en place du projet alors que la chambre des communes et l'Assemblée nationale ont davantage effectué un suivi du programme à l'aide des comptes rendus des commissions et, par la suite, en entérinant leurs recommandations.

Sur le plan politique, les commissions administratives, tant fédérales que provinciales, ont effectué une analyse périodique de l'avancement du projet et surtout produit des recommandations synthèses. Elles ont réussi à intégrer les préoccupations des responsables de l'implantation, axées sur l'atteinte des résultats, celles des évaluateurs, axées sur la cohérence et de l'efficacité du programme, et celles des vérificateurs, orientées vers le contrôle des fonds.

La répartition des tâches entre les trois niveaux de gouvernement est l'un des éléments les plus souvent cités, comme source de la bonne gouvernance du projet. Elle a conduit à une décentralisation fiscale du projet, une situation fortement souhaitée par les tenants du fédéralisme fiscal; ils invoquent que cette approche donne aux gouvernements supérieurs la coordination et la gestion du programme, mais qu'elle laisse aux intervenants concernés, les villes, la sélection et l'opérationnalisation du projet.

Un autre des éléments intéressants de la gouvernance utilisée dans le PTICQ, c'est de constater l'implication rapide de l'ensemble des intervenants dans le déroulement du projet. Les commissions administratives, les vérificateurs et les évaluateurs ont été mis à contribution en cours, et non à la fin du programme. En raison de la courte existence du programme, l'on aurait pu s'attendre à une coordination ardue des emplois du temps de chacune des parties pour qu'elles puissent se concerter promptement. Non seulement fallait-il qu'elles puissent se montrer disponibles, mais en sus, il fallait que les commissions permanentes disposent du matériel nécessaire pour que leurs interventions soient pertinentes. Ainsi, les vérificateurs, en déposant leurs rapports avec célérité, ont permis que les commissions administratives disposent constamment des matériaux nécessaires à chacune de leurs rencontres. Cependant, les analyses des commissions auraient été encore plus pertinentes si elles avaient davantage utilisé les rapports d'évaluation ou si ceux-ci leur avaient été présentés en temps voulu.

***La synthèse des constatations comme suite à leur confrontation avec les propositions des chercheurs en finances publiques***

À la section précédente, le survol des avantages de l'utilisation du modèle de Plante a permis de discuter des référents en aval du programme. C'est pourquoi les réflexions de cette rubrique portent sur ceux en amont du programme : l'efficacité, l'efficience et l'équité

**Une efficacité lacunaire**

Même si les études sur les objectifs de création d'emploi ont été les plus élaborées, leurs résultats sont peu probants; les données sur le nombre d'emplois créés ont dû être réduites de 40 % pour contrebalancer les imprécisions du modèle de calcul. Sur le plan de la lutte au chômage, selon Soberman, l'effet le plus intéressant découle du fait qu'une foule de projets d'infrastructures en effervescence, réduit la morosité de la population, parce qu'il donne l'impression d'une reprise de l'économie.

Les résultats concernant l'impact du programme sur le déficit d'infrastructures et le développement économique, même si ce dernier constituait une préoccupation des instances politiques supérieures, ont été peu documentés. Il apparait cependant que le programme a été peu performant sur ces deux aspects, si l'on en juge par la récurrence de la croissance du premier et des commentaires de Soberman dans le deuxième cas. De plus, concernant la lutte au déficit du renouvellement des infrastructures, le taux de 40 %, des sommes investies en nouveaux projets, démontre qu'il est difficile de concevoir un programme d'infrastructures concentré uniquement sur cette priorité. En raison de son faible attrait médiatique, elle convient peu aux aspirations de visibilité des élus.

La méthode de financement choisie consiste en un financement sur trois ans, fondé sur des enveloppes budgétaires votées chaque année. Elle est, selon Martinez-Vasquez, MClure et Vaillancourt (2003 : 27), la moins sûre de celles qu'ils ont répertoriées. Ils privilégient plutôt un modèle où le financement est inscrit dans la Constitution ou dans une loi, ou confirmé par une taxe particulière ou décrit comme un pourcentage des revenus totaux, pour éviter l'arrêt des subventions. Dans le programme TIC, cette possibilité du non-versement de l'intégralité des transferts s'est avérée non fondée. Non seulement les subventions ont été versées en totalité, mais, de plus, le programme a fait l'objet d'une phase additionnelle. En contrepartie, les rééchelonnements du versement des subventions ont créé, si l'inflation est tenue en compte, une dévaluation des fonds du programme de 2,35 %.

L'intérêt du programme pour les préoccupations environnementales et de recherche est à souligner même si elles n'ont pas produit de résultats significatifs.

Finalement, la prolongation du programme aurait de toute évidence conduit à des rendements décroissants des investissements en remise à niveau des immobilisations; ceux de la première phase du programme dénotent qu'à peine 60 % des investissements ont servi à la restauration des infrastructures. Comme les intervenants rencontrés ont souligné que la décision des décideurs d'effectuer des projets en nouvelles immobilisations découlait de leur désir de reproduire les actions des autres villes, il en aurait découlé un effet boule de neige difficile à contrer.

**Une présomption d'efficience**

Il est difficile, comme indiqué précédemment, d'imaginer toutes les méthodes qui permettent d'optimiser l'efficience du PTIQ. Celles qui sont le plus souvent invoquées ne se sont pas avérées possibles dans le cadre d'un programme à si court terme. Ainsi, il est peu probable, si le financement du programme avait été axé vers des organismes supra municipaux ou vers le secteur privé par l'emploi des PPP, que le PTICQ aurait permis de produire plus de projets avec les sommes disponibles. Les délais impartis à la mise en place de ce type de projets sont un élément négatif à leurs réalisations. Inversement, l'utilisation du concept du seuil est, malgré son risque de favoriser des partenaires non performants, une excellente façon de s'assurer de l'efficience du programme. En créant l'obligation que les transferts s'ajoutent aux sommes que, de toute façon, les villes auraient investies, les concepteurs du programme garantissaient, hors de tout doute, une création d'emploi.

**Une recherche de l'équité**

Dans la répartition entre les provinces, le fédéral s'est concentré sur ses objectifs de reprise économique. Pour ce faire, il a utilisé l'effet pondéré de deux facteurs de répartition usuels : la population et le taux de chômage. La répartition selon la population permettait de s'assurer que chacune des provinces a des outils équivalents pour la relance économique, alors que la pondération par le taux de chômage assurait en fin de compte une aide supplémentaire aux provinces les plus durement touchées. Cette approche a été acceptée unanimement par les provinces, en raison de sa simplicité de compréhension et de son équité.

Pour ce qui est de la répartition entre les municipalités, le Québec s'est montré plus créatif que les autres provinces qui se sont contentées en majorité d'une distribution fondée sur la population. Il

s'est assuré d'une équité verticale entre les grandes et petites municipalités et d'un souci du développement économique et de l'innovation. En déterminant des enveloppes réservées aux petites et grandes municipalités, le Québec a permis que les petites municipalités disposent de sommes suffisantes pour réaliser des projets majeurs. La répartition utilisée par le Québec a satisfait l'ensemble des villes qui ne l'ont pas critiqué.

Concernant le financement du programme, il apparait évident qu'il s'est fait, à tout le moins au fédéral, au détriment des autres programmes, du fait que durant cette période la majorité des programmes ont subi des réductions budgétaires, clairement énoncées dans le discours du budget.

Selon la majorité des intervenants du monde municipal rencontrés, le PTICQ est essentiellement un programme de rattrapage. C'est pourquoi, il n'est donc pas surprenant que les intervenants municipaux soient ambivalents sur l'équité de ce type de programme; ils soulignent que le programme rapporte peu aux villes qui ont toujours investi dans la mise à jour de leurs infrastructures au détriment de celles qui ont négligé de le faire.

Finalement, les répercussions économiques sont différentes pour les municipalités et les paliers supérieurs de gouvernement. Le fédéral et le provincial voient une partie de leurs contributions compensée par des entrées d'argent émanant des déductions à la source faite aux salaires des travailleurs affectés à la construction des infrastructures. Cependant, les municipalités, qui ne peuvent compter sur ce type de remboursement, doivent assumer théoriquement un coût plus élevé. Cependant, elles bénéficient, en contrepartie, de biens urbains qui augmentent ou maintiennent la qualité de vie de leurs citoyens.

***L'analyse des observations économiques sous l'angle d'incitatifs ou de mesures dissuasives à considérer dans l'inclusion des programmes d'infrastructures comme un élément approprié d'une politique urbaine canadienne.***

Comme il a été fait pour l'analyse politique au chapitre précédent, il est intéressant de soupeser si le résultat des facettes économiques du programme, révélées par la thèse, peut servir comme ancrage à l'insertion de programmes d'infrastructures comme élément d'une politique urbaine fédérale.

Pour le niveau fédéral, le programme TIC s'avère une stratégie pertinente. Il permet la création d'emploi sur l'ensemble du pays et permet simultanément l'amélioration du stock d'infrastructures des villes canadiennes. Contrairement, au calcul de la péréquation, la répartition des sommes aux provinces ne cause aucune revendication provinciale. On peut penser que son mode de calcul, basé

sur la population et pondéré par le niveau de chômage, souvent utilisé et facilement compréhensible, fait qu'il est considéré comme équitable par l'ensemble des intervenants. Finalement, le programme TICQ s'est avéré efficace. Mis en place rapidement, il s'est également réalisé dans une courte période de temps. En utilisant comme mode de financement le versement de subventions fixes, il ne peut pas y avoir de dépassement de coûts. Le peu d'intervenants concernés et le taux minimal de frais administratifs accordés aux provinces permettent, de plus, que la totalité des transferts serve directement à la construction et à la restauration des infrastructures.

L'inclusion d'éléments dans une politique urbaine doit se faire en considérant leur acceptabilité par les provinces et les municipalités. C'est pourquoi il nous faut cerner les avantages que celles-ci peuvent retirer de l'inclusion de programmes d'investissement en infrastructures comme élément d'une politique urbaine.

Pour les provinces, il est essentiel que le rôle qui leur est confié dans la gouvernance du programme leur semble déterminant, en contrepartie de l'insertion du fédéral dans un champ de compétence provinciale. La gestion déléguée aux provinces a permis dans le PTICQ de bonifier l'efficience du programme et de peaufiner la répartition des transferts aux municipalités. Les commentaires positifs des membres des commissions administratives et des vérificateurs, sur le développement du concept du seuil, ont souligné leur valorisation à l'efficience d'un programme. Les élus québécois se sont également rendu compte que leur niveau de responsabilités, dans le programme, a permis d'assurer une répartition équitable des transferts aux municipalités. Une tâche, qui leur était possible d'effectuer avec acuité, en raison de leur proximité avec le monde municipal.

Pour les villes, un programme d'infrastructures tripartite permet de diminuer leur déficit en remplacement d'infrastructures, une des principales préoccupations du monde municipal. De plus, les villes, à la recherche de nouvelles sources de financement, sont très heureuses de recevoir ces transferts même s'ils ne sont pas récurrents.

# CONCLUSION

Dans notre conclusion, il nous apparait important en premier lieu de souligner la pertinence de nos approches conceptuelles et de la stratégie de recherche utilisée. Ensuite, nous synthétisons les enseignements que nous pouvons retirer de l'analyse par l'angle des politiques publiques et ceux qui découlent des réflexions économiques. À l'aide de ces réflexions nous serons alors capables de répondre à nos questions de recherche et de corroborer si nos propositions étaient fondées ou non. Finalement en guise d'épilogue, nous tenterons de voir si les constatations de la thèse nous permettent de porter un jugement préliminaire sur les programmes d'infrastructures mis en place par les différents gouvernements depuis le PTICQ et plus particulièrement en 2008 pour tenter de juguler les effets de la récession économique.

## Approche conceptuelle et stratégie de recherche

Le Programme des travaux d'infrastructures Canada - Québec (PTICQ) représente un projet invitant en raison de l'intérêt que la problématique du remplacement des infrastructures suscite dans la population et par la possibilité offerte de décrire un cas révélateur influençant le devenir des villes.

Nous avons choisi l'utilisation de l'étude de cas, car c'est une approche souvent utilisée tout autant en évaluation de programmes gouvernementaux qu'en science politique. Notre choix d'étude d'un cas unique, tel le PTICQ, permet de dévoiler un phénomène que les chercheurs n'avaient pas la possibilité d'étudier auparavant. Ainsi, l'analyse de ce cas révélateur nous a permis de déplacer la source d'intérêt, de la comparaison des conclusions de notre recherche à d'autres cas vers l'applicabilité de théories émanant du cadre conceptuel des politiques publiques et des théories des finances publiques.

À cet effet, nous avons utilisé le cadre conceptuel développé par Howlett et Ramesh qui permet de couvrir l'ensemble des étapes ayant servi à la mise en place du PTICQ sous l'angle d'une politique publique. Il montre également l'impact des institutions et des acteurs à chacune des phases.

Le cadre conceptuel de Plante, de son côté, donne une perspective élargie pour confronter les avancées des chercheurs en finances publiques avec la réalité du PTICQ. Les diverses théories des finances publiques ont été utilisées pour répertorier les avantages et les inconvénients de l'utilisation d'un apport de fonds des trois niveaux de gouvernement pour le financement des infrastructures municipales. Ils agissent comme un filtre qui, par leurs interprétations respectives d'un même évènement, diminue le

risque d'une approche subjective dans l'interprétation des phénomènes auxquels nous sommes confrontés.

Le recours à des données primaires nous a obligés à l'utilisation de méthodes différentes de collectes de l'information pour assurer une triangulation des données. C'est pourquoi nous avons employé différentes méthodes de cueillettes de données : lecture des verbatims, des comptes rendus et des propositions des comités et commissions politiques permanentes, analyse de documents techniques et des rapports d'évaluation, examen des rapports de vérification et épluchage des journaux. Des entrevues semi-dirigées avec les principaux acteurs politiques, les fonctionnaires impliqués et les représentants des groupes d'intérêts complètent l'éventail des outils.

Pour éviter une dispersion des efforts découlant du désir de vouloir tout expliquer, la détermination a priori d'indicateurs de mesure a permis de cibler les données les plus pertinentes pour répondre à nos questions de recherche.

## Analyse politique

Concernant l'environnement politique qui encadre le PTIC, deux situations se doivent d'être mises en contexte pour expliquer le comportement des acteurs. D'abord, il est important de souligner que, dans les décisions d'implantation des politiques économiques, il existe l'emprise d'une pensée unique qui fait en sorte que le plus souvent, la sélection d'une politique économique se déroule sans qu'il y ait, à l'exception des partis d'opposition, nécessairement une coalition en désaccord ou une levée des boucliers de citoyens réfractaires. Le PTICQ est un beau cas de consensus : c'est pourquoi à compter de l'élection des libéraux, il n'y a plus eu d'opposition structurée ou de coalition opposée au financement tripartite des infrastructures municipales, comme l'avait fait le parti conservateur dans les dix (10) années précédentes.

Ensuite, malgré que les gouvernements fédéraux aient souvent tendance à décréter plutôt que de négocier la mise en place d'une politique fiscale, dans le cas du PTICQ, le Canada a fait différemment : il a préféré négocier des ententes avec les provinces. Cette façon de faire présuppose que les décideurs politiques étaient moins à la recherche de la meilleure solution que d'une approche de compromis faisant l'aval de toutes les parties.

### Mise à l'agenda

C'est la Fédération canadienne des municipalités (FCM) qui fut l'instigatrice d'un programme de financement des infrastructures pour tenter de juguler l'approfondissement constant du déficit de remplacement d'infrastructures. Que cette vision soit celle de la FCM elle-même ou inspirée des

réflexions américaines, les études consécutives démontrent hors de tout doute que les prévisions sur la problématique du manque d'investissement dans le remplacement des infrastructures étaient fondées et même inférieures aux projections les plus pessimistes. On ne peut accuser la FCM de s'être servie, pour obtenir l'aide des gouvernements supérieurs, d'arguments fallacieux ou des prévisions exagérément pessimistes.

Mais ce qui est le plus intéressant dans la démarche de sensibilisation utilisée par la FCM, c'est moins sa stratégie persistante, qui s'est déroulée sur plus de 10 ans, ou son efficacité, qui a vu l'aboutissement de sa vision, que son effacement après la venue d'un entrepreneur politique. Après l'élection de Chrétien comme premier ministre du Canada, c'est ce dernier qui en mettant sur pied le programme d'infrastructures en a reçu la quasi-paternité, tellement il est difficile de retrouver par la suite, dans quelqu'écrit que ce soit, l'association du nom FCM et celui du programme d'infrastructures. Cette abnégation de la FCM est d'autant plus impressionnante que durant les 10 ans où elle a fait face aux refus constants du parti conservateur, c'est elle qui avait convaincu les gouvernements provinciaux et l'opposition officielle du bien-fondé du programme; une situation qui facilitera la conclusion rapide des ententes fédérales-provinciales par la suite.

On discerne clairement dans l'analyse de l'éclosion du PTICQ, la création d'une fenêtre d'opportunité qui résulte de la convergence simultanée des courants des problèmes, des solutions et du contexte politique. À l'été 1993, pour pallier le problème grandissant du chômage, la mise en place d'un programme d'infrastructures, par la création d'emplois qu'il entraîne, s'est avéré une solution concordante. Des changements importants se sont également déroulés, à la même période sur l'échiquier politique; Brian Mulroney a laissé la place comme chef du parti conservateur à Kim Cambell, alors que Jean Chrétien, dont la plateforme politique comportait la mise en place du programme TIC, a été choisi comme chef du parti libéral. À cette conjoncture s'est jumelé un déclenchement des élections fédérales.

À la suite de son élection comme premier ministre canadien, Chrétien est devenu l'entrepreneur politique du programme en l'inscrivant à l'agenda politique. Le programme TIC est alors apparu moins comme une solution au déficit croissant des infrastructures et davantage comme une stratégie de création d'emplois. Une situation qui n'est pas exceptionnelle, car comme l'exprime Ravinet (1998 : 219), une solution peut tout autant servir à régler le problème pour lequel elle a été développée que d'être rattaché à une problématique inscrite à l'agenda institutionnel qui la rend plus visible.

**Formulation**

Comme, les acteurs responsables de la formulation devaient se conformer à un cadre général devant obtenir l'aval du fédéral, de l'ensemble des provinces et du monde municipal, en se limitant ainsi à des acteurs étatiques, il est normal que le concept du programme ne soit pas empreint d'une grande originalité. Il est donc également compréhensible que, dans ce contexte de négociations, certaines provinces, notamment le Québec, aient désiré obtenir du fédéral, en sus des dispositions incluses à l'intérieur du cadre général des ententes fédérales-provinciales, l'intégration de certaines de leurs préoccupations par voie d'annexes à l'entente.

Après que Chrétien eut décidé de mettre de l'avant dans son programme électoral le financement de la réfection des infrastructures par le biais du programme TIC, il lui était difficile d'envisager d'autres alternatives, d'autant plus que l'une de ses plus importantes promesses, soit celle de mettre fin à la TPS, avait été abandonnée. Comme la proposition d'un programme tripartite émanait du monde municipal et était entérinée par les provinces, les principaux paramètres de la politique étaient déjà décidés et ils ont donc fait l'objet de peu de discussions ou de négociations lors de la conception de la politique. Il s'agit d'une situation non conforme à l'analyse séquentielle rigoureuse qui présuppose que la première étape de la formulation d'une politique consiste à concevoir différentes hypothèses pour résoudre la problématique.

Le fait que le niveau municipal n'est pas formellement partie prenante de l'entente porte à réfléchir. D'un côté, les villes ont des revenus autonomes importants. Ce qui implique que dans l'octroi de certaines subventions ont leur demande une participation égale à celle des gouvernements supérieurs. Mais, d'autre part, les signataires des ententes sont uniquement les représentants du fédéral et du provincial, ce dernier agissant comme représentant du municipal. On peut se demander comme Magnuson (2005), «si les villes sont réellement des créatures des provinces»[250]? Ce qui suggère, si elles ne le sont pas, que nous nous trouvons devant le non-respect d'un principe important d'une société démocratique et libre : le droit à l'autonomie gouvernementale locale.

Une dernière facette, reliée à la situation politique du moment, se doit d'être soulignée même si les politiciens ne l'ont pas précisé ou ni voulu le confirmer lors de nos entrevues. Avec comme la toile de fond l'échec du référendum sur l'Accord de Charlottetown et la perspective d'un référendum sur l'indépendance du Québec, le PTICQ offrait la possibilité de démontrer comment dans un régime

[250] «Are municipalities creatures of the provinces?»

fédéral, non seulement le fédéral et les provinces, mais les trois niveaux politiques peuvent s'entendre sur des responsabilités partagées.

Concernant le risque pour les provinces de négocier avec le fédéral une entente portant sur le financement du monde municipal, un champ de juridiction provinciale, un ministre provincial invoque que les provinces possédaient un important contrepoids. En effet, pour contrecarrer la stratégie du fédéral de subventionner directement les villes en cas de négociation difficile avec les provinces, ces dernières pouvaient tout simplement décider de diminuer des transferts versés aux villes une somme identique aux subventions fédérales, annihilant de ce fait cette tactique.

L'ensemble de ces éléments conduit à un sous-système de formulation fermé. On n'y retrouve que les acteurs usuels, tant du côté politique que du côté du fonctionnariat. Tout doit être négocié et l'accord dépend du bon vouloir du gouvernement fédéral et des dix provinces. Le PTICQ fournit des réponses positives aux attentes des décideurs. Il crée de l'emploi et permet une visibilité exceptionnelle. Des travaux routiers, par le fait qu'ils se font à l'extérieur et qu'ils engendrent des difficultés en terme de déplacement, sont « de facto » visibles et ne peuvent être ignorés par les citoyens. De plus, ce type d'instrument financier permet à répétition des annonces politiques : attribution du financement, pelletée de terre lors du début des travaux, suivi de l'avancement des ouvrages et coupure de ruban à la fin des projets.

Il n'y a aucune ou peu de pression de l'externe en raison du caractère intergouvernemental du programme TIC. Il suscite moins d'interventions de groupes de pression qu'une politique qui touche directement les individus. Il ne faut donc pas être très surpris du fait que le cadre général que l'on retrouve dans les ententes fédérales-provinciales n'offre rien de bien original et se contente d'une calibration des objectifs, de l'établissement des paramètres de répartition des subventions entre les trois paliers de gouvernement et des modalités opérationnelles du cadre de gestion de politiques de subventions usuelles.

**Prise de décision**

Il appert que le sous-système politique décisionnel est complexe. La prise de décision n'est pas facile; ultimement, elle doit être conclue par un ensemble de têtes dirigeantes, le premier ministre canadien et ses homologues provinciaux, des gens de pouvoir aux intérêts divergents. C'est une situation qui oblige bien souvent l'adoption d'une solution de compromis si l'on veut obtenir l'aval de chacune des parties. Pour mettre de l'avant une nouvelle politique fédérale, il faut convaincre le conseil des ministres fédéral et ceux de chacune des provinces et par la suite, il faut que la proposition soit

entérinée par l'ensemble des participants à la rencontre des premiers ministres. Cette situation qui privilégie une solution de compromis est très éclairante sur le court laps de temps entre l'élection fédérale, du 28 octobre 1993, et l'entente conclue le 21 décembre de la même année lors de la rencontre fédérale-provinciale des premiers ministres. Cette rapidité d'exécution est souvent soulignée par les vérificateurs, les commissions parlementaires et les évaluateurs. Il apparaît maintenant que cette vitesse d'exécution peut être nuancée par le fait que le Programme TIC obligeait, moins un effort rédactionnel ou une dose de créativité que des talents affinés de négociateurs, pour concrétiser une entente financière et économique entre les partenaires

Les intérêts divergents des parties à l'entente ont conduit à l'ambiguïté des paramètres du PTICQ, soulevée par les vérificateurs. Elle porte moins sur l'imprécision de la définition du programme, mais davantage sur le fait que le programme tentait de résoudre une double problématique ; une crise du chômage et un déficit dans la restauration des infrastructures municipales. Ainsi pour mettre fin rapidement à la crise du chômage, le gouvernement fédéral acceptait facilement l'élargissement des conditions du programme qui étaient initialement limitées à la restauration des infrastructures. Pour le provincial, l'importance était mise sur la primauté que doit avoir la province sur le contrôle du programme. Comme les subventions ne sont encadrées par le fédéral que par des balises floues, il en découle qu'elles deviennent des transferts quasi inconditionnels assurant au Québec la maitrise d'œuvre du programme. Inversement, le monde municipal tient obstinément à ce que l'esprit et la lettre du programme portent spécifiquement sur la réfection des infrastructures : ainsi, les villes se préoccupent moins alors de colliger exactement le nombre d'emplois créés.

Comme les autres provinces semblent satisfaites de l'entente-cadre[251], le Québec présume être seul à négocier. Ce qui fait que le fédéral n'a que le Québec à satisfaire pour concrétiser le dossier. Cette approche de rechercher l'autonomie dans la gestion du programme est reliée au désir du Québec, tant des politiciens que des fonctionnaires responsables des négociations techniques, de ne pas se laisser dicter unilatéralement un programme et ses modalités par le fédéral[252]. Par l'inscription de clauses particulières, ces intervenants peuvent simultanément inscrire leur empreinte sur le programme et en permettre la plus grande efficacité. Ces particularités du programme québécois font en sorte que les ententes entre le fédéral et les provinces renferment un ensemble de clauses qui en constituent le cadre général et un deuxième bloc qui permettent l'inclusion de clauses particulières. Ces dernières répondent au désir d'opérationnaliser le programme à leur satisfaction.

[251] À titre d'exemple, l'entente Canada - Nouvelle-Écosse ne renferme aucune annexe à l'entente-cadre.
[252] Rencontre avec André Ouellette, MAM. Il souligne la qualité de préparation des représentants du MAM lors des rencontres avec le fédéral. Les représentants étaient toujours convaincus de leur capacité d'influencer les négociateurs fédéraux.

C'est pourquoi le fédéral a utilisé une stratégie comprenant plusieurs volets pour s'assurer d'une adhésion de l'ensemble des provinces. D'abord, il s'est servi des ententes fédérales-provinciales comme cadre pour l'exécution du programme. Elles ont permis de préciser la division des responsabilités entre le fédéral et les provinces, fondée sur l'expertise de chaque palier de gouvernement : le fédéral comme maitre d'œuvre national, concepteur du programme et approbateur ultime des projets, les provinces comme responsables de l'adaptation du programme aux spécificités régionales[253] et les municipalités comme décideuses de la sélection des projets à soumettre à l'aval du provincial et du fédéral. Ensuite, les autorités fédérales ont proposé une formule de partage des subventions qui a reçu l'aval de l'ensemble des provinces : elle intègre une pondération de la population et du niveau de chômage des provinces, une formule qui, tout en étant facile à comprendre et à accepter tant par les intervenants impliqués que par l'ensemble de la population canadienne, permet de tenir compte de l'impact de la situation économique dans la répartition des fonds. Finalement, la latitude laissée aux provinces a permis de peaufiner la répartition des fonds sur l'ensemble des municipalités.

Ainsi, l'exemple du Québec est très intéressant dans sa préoccupation, de tenir compte des disparités dans le type de municipalités. Contrairement aux grandes municipalités qui ont le plus souvent des équipes internes pour planifier la séquence des projets en immobilisations à effectuer, les plus petites municipalités, peu nanties en ressources internes, préparent leurs projets davantage sur une base ad hoc. Ainsi, le gouvernement du Québec pour créer une saine compétition entre les grandes et petites municipalités s'est assuré, par la création des volets 1 et 2, que des sommes adéquates soient réservées aux municipalités de moins de 5000 habitants. Cette approche a surtout permis aux petites municipalités d'obtenir des sommes suffisantes pour la réalisation de projets d'envergure, ce qu'une répartition basée sur la population de l'ensemble du Québec n'aurait pu permettre sans le recours à des artifices de calcul; les sommes dévolues aux petites municipalités auraient été alors insuffisantes.

Ainsi, malgré la qualité de l'information disponible aux décideurs, les contraintes sont dans l'ensemble élevées. Cet état de fait, jumelé à la complexité du sous-système politique, présuppose, selon le modèle développé par Martin J. Smith (dans Howlett et Ramesh : 183), que l'on fait face à une situation où la décision n'engendrera que des modifications à la marge à des programmes existants. Il n'est donc pas surprenant, en raison du nombre de décideurs impliqués et de la complexité du processus pour convenir de la pertinence d'aller de l'avant avec le programme que les décideurs aient décidé de la reconduction d'un programme avec modifications marginales.

[253] Le Québec comme nous l'avons déjà souligné était en sus responsable de la gestion du programme.

Les styles de gestion opposée des deux responsables du PTICQ au fédéral et au provincial ont eu des effets positifs sur la rapidité de démarrage et la qualité de l'implantation du programme. Le premier ministre fédéral, Jean Chrétien, a la réputation d'un décideur rapide. Ce trait de personnalité, avec un accent mis sur les résultats plutôt que sur les contenus, était tout indiqué pour le démarrage d'un programme. À l'inverse, Claude Ryan était constamment décrit comme un être cérébral qui lit ses dossiers et s'assure de leur cohérence. Les fonctionnaires du MAM se sont donc sentis obligés dans la confection du programme québécois de préparer une approche efficace et sensée sachant que le ministre l'analyserait en profondeur et y décèlerait toute incohérence ou omission. Si le rôle de ces deux intervenants avait été inversé, l'on peut en déduire que le programme n'aurait pu démarrer aussi rapidement tout en étant de moindre qualité; d'un côté les fonctionnaires fédéraux étant obligé de préparer une programmation sophistiquée demandant efforts et temps alors que de l'autre le ciselage du programme québécois aurait pu en souffrir, les fonctionnaires redoutant moins une analyse minutieuse de leur dossier.

**Implantation**

L'implantation par le fédéral s'est effectuée dans un contexte de contraintes sévères en raison de son implication dans un champ de juridiction provinciale. En raison des revendications du Québec, il a été obligé de laisser au provincial la gestion quotidienne du programme. Dans ce type de contexte, l'État encadre le programme d'une réglementation précise et est tenté de laisser la gestion des opérations à un organisme délégué (Howlett et Ramesh, 2003 : 204). Il n'est donc pas surprenant que les responsables fédéraux du programme se soient concentrés sur la confection de l'entente Canada-Québec comme mode de contrôle du programme. Pour faciliter l'implantation et éviter des conflits découlant de l'imprécision des textes, l'on a mis sur pied des comités de gestion fédéral-provincial. Leurs responsabilités sont prévues dans les ententes et elles ont facilité les relations entre les fonctionnaires fédéraux et provinciaux qui n'ont pas eu à définir leur rôle respectif dans le cadre de luttes de pouvoir. Ce mode organisationnel a conduit à une approche de gestion où les deux partenaires ont toujours discuté d'égal à égal.

Le contexte est diamétralement opposé dans les relations entre le provincial et le monde municipal. Comme les municipalités relèvent légalement du provincial, le Québec a donc utilisé son approche directive habituelle avec le monde municipal, ce qui l'a conduit à gérer ses responsabilités programmatiques sans consultation réelle auprès des intervenants municipaux. Il n'est donc pas surprenant que ce style ait engendré des situations conflictuelles. Ainsi, les raisons invoquées par les fonctionnaires provinciaux d'obliger le financement par les municipalités de la part du gouvernement

du Québec pour les projets en excédent d'un (1) million de dollars n'ont pas convaincu ni les politiciens ni les municipalités. Le monde municipal a fortement été irrité par cette décision du Québec; à preuve, les fonctionnaires municipaux rencontrés ont tous souligné leur réprobation sur cette décision du Québec qui conduisait à une lecture erronée du niveau d'emprunt des villes, une unité de mesure économique de première importance pour le monde municipal.

Cependant, libéré de la contrainte de devoir négocier avec les municipalités les modalités d'implantation du programme, le ministre des Affaires municipales a laissé une grande latitude à ses fonctionnaires pour proposer le programme québécois. De plus, le style de gestion du ministre, axé sur la délégation, jumelé à la décision d'en confier la responsabilité à la direction des infrastructures, a créé un contexte propice à susciter la motivation du personnel du MAM affecté au PTICQ : utilisation exclusive des compétences internes du Ministère, aucun consultant externe n'a œuvré à la confection du programme, opportunité pour la direction des infrastructures de se créer une niche au sein du ministère par la gestion d'un programme nouveau à l'échelle canadienne et ajout de personnel nombreux et compétent.

L'évaluation de l'implantation du programme québécois a des échos différents selon que l'on questionne le monde municipal ou la fonction publique provinciale. De façon générale, les intervenants conviennent que l'utilisation de quatre (4) enveloppes distinctes pour la répartition des subventions a permis principalement de s'assurer d'une répartition équitable entre les grandes et petites municipalités et de susciter l'éclosion de projets novateurs. Cependant, la discrétion laissée au politique dans l'octroi des projets de l'enveloppe 4, les projets à incidence urbaine, a amené certains participants à soulever l'ambigüité de ce type de gouvernance : souplesse envers le monde politique et rigidité pour les fonctionnaires. Ainsi, le vérificateur déplore le manque d'informations pour justifier les décisions des politiciens, alors qu'un fonctionnaire provincial souligne le fait que, dans un contexte identique, les politiques de transparence s'appliquent différemment pour le politique et pour l'administratif.

Les politiciens sont fascinés par l'efficacité à court terme du concept du seuil. L'obligation du dépassement d'un seuil d'investissement minimal pour avoir droit aux subventions a donné une notoriété au programme québécois par son hypothèse d'une création théorique de nouveaux emplois en raison des investissements supérieurs durant la période du programme par rapport aux années antérieures. Inversement, les fonctionnaires provinciaux le voient davantage comme un outil ponctuel qui risque d'être inefficient à moyen et long terme. Pour certaines personnes du monde municipal, le concept du seuil les rend aujourd'hui dubitatifs : ils en soulignent l'iniquité pour les villes dont les

investissements sont constants ou celles qui n'ont pas les fonds nécessaires pour profiter des subventions disponibles.

Certains attribuent le bon fonctionnement du programme québécois à l'accent mis sur le contrôle administratif : la fierté du concepteur du programme quant à la qualité du programme de vérification et la satisfaction générale exprimée par les vérificateurs fédéral et provincial au sujet de la qualité du contrôle du programme québécois en témoignent. Mais inversement, cette approche « comptable » a déçu les intervenants municipaux surtout les responsables des travaux publics, en raison du peu d'accent mis sur le questionnement et l'évaluation de la pertinence et la qualité des projets mis de l'avant.

Finalement, plusieurs fonctionnaires municipaux regrettent le comportement du monde municipal dans son choix d'investir dans des projets nouveaux, contrairement à l'esprit du programme qui préconisait la restauration des infrastructures. Ils pensent que cet écart par rapport aux principes a par la suite fait en sorte que le ministère a imposé de plus en plus de normes dans les programmations ultérieures pour s'assurer que les objectifs premiers des programmes soient respectés.

**Évaluation**

Concernant l'évaluation du PTICQ, notre intention était moins d'évaluer le programme, mais davantage de prendre acte des évaluations administratives ou politiques qui se sont faites, des correctifs qu'ils ont proposés et de l'implantation ou non des dites recommandations. Il nous apparait que l'intérêt de l'évaluation des politiques publiques est moins dans le résultat qu'elle démontre, mais davantage dans les enseignements qu'elle permet de tirer par la suite.

Nous avons étudié tout autant les évaluations politique et administrative, cette dernière catégorie se distinguant entre analyses d'efficacité et d'efficience. L'évaluation politique a été effectuée plus particulièrement par les commissions administratives fédérales et provinciales. Sous cet aspect, nous avons été favorisés : non seulement une commission fédérale et une autre provinciale se sont penchées à plus d'une reprise sur le programme, mais pour la commission de l'administration publique provinciale nouvellement formée, le PTICQ constituait son premier dossier. L'énoncé de départ du président de la commission et les propos tenus par son vice-président lors d'une de nos rencontres d'interviews témoignent du sérieux de ses membres dans ce dossier.

Même si au début des années 1990 les évaluations formelles des politiques publiques étaient à l'état embryonnaire, nous avons encore eu la chance que le PTICQ fasse non seulement l'objet de deux

types d'évaluation : d'abord une évaluation globale, préparée au fédéral, portant sur l'atteinte ou non des objectifs, mais également de deux études d'impact commandées par le MAM.

L'évaluation sur l'efficacité de Soberman a permis aux politiciens d'obtenir une réponse sur les résultats du programme et une proposition claire de ne plus y investir, et ce tel que le souligne l'auteur dans son rapport « le programme ayant accompli ce qu'il devait produire comme outil économique anticyclique, il ne semble pas évident qu'il doive devenir un programme fédéral permanent ». Cette affirmation, jumelée au fait que la situation économique s'était améliorée, a sûrement eu un impact important sur la décision du fédéral de ne pas poursuivre le programme avec les mêmes ressources.

Il en est de même des études d'impact qui ont permis au MAM d'obtenir une confirmation de la satisfaction générale des intervenants municipaux et de la difficulté d'obtenir des données précises sur le nombre d'emplois créés au Québec, tout comme c'était le cas au fédéral. Ces études ont également permis au ministère de saisir l'importance de déterminer, avant le début du programme les indicateurs de performance et la méthode de compilation des données nécessaires, si on désire par la suite les mesurer. Elles ont de plus souligné la non-pertinence de répartir les fonds sur une base démographique ce qui ne fait qu'aggraver certains problèmes, comme l'étalement urbain. Sur ce dernier aspect, dans les programmations subséquentes au programme original, les subventions ne font plus l'objet d'une répartition sur l'ensemble des municipalités, en fonction de leur population respective, mais sont attribuées en fonction de la pertinence des projets soumis; cette nouvelle approche du financement au mérite rejoint en partie le commentaire de l'INRS.

Finalement, le grand mérite du travail des vérificateurs a été de fournir un matériau de réflexion aux différents comités et commissions chargés de suivre l'évolution du programme. Axés sur l'efficacité du programme, les commentaires des vérificateurs ont permis de déceler certains écarts par rapport aux paramètres, et de suggérer, pour utiliser avec plus d'efficacité les sommes consacrées au programme, des solutions fondées sur l'implantation de contrôles pertinents.

Cependant, les responsabilités des ministères responsables de la livraison du programme, divergentes de celles des vérificateurs axées sur l'efficacité et le contrôle du programme, font qu'il peut être difficile de départager la pertinence des arguments énoncés par chacune des parties. Juge tout autant de la version de l'évaluateur et de l'évalué, il nous apparait donc que les recommandations émises par les commissions constituent non seulement une synthèse, mais un filtre des commentaires émis tant par les évalués que par les vérificateurs. Ainsi, le Comité des comptes publics fédéral a pris position

pour les recommandations du vérificateur en montrant sa déception sur le contenu et le ton des « réponses » du Secrétariat du Conseil du trésor aux recommandations du Vérificateur général, argumentées davantage sur le conflit entre les parties que sur la pertinence des commentaires du vérificateur. À cet effet, il a exigé que le Secrétariat fournisse une étude plus rigoureuse des recommandations indiquées au chapitre 17 du rapport de Vérificateur général (septembre 1999). Inversement au provincial, la Commission permanente de l'administration publique louangeait le travail du vérificateur et la qualité du suivi accordé par le MAM aux recommandations du vérificateur.

## Réflexions économiques

Sur le plan économique, tout tend à démontrer que la mise en place du PTICQ était pertinente parce qu'il répondait à des problématiques réelles : il existait un niveau de chômage élevé et le déficit de remplacement des infrastructures municipales s'est avéré endémique si l'on en juge par les résultats des études subséquentes. Qui plus est, lorsque des récessions ou des dépressions économiques surviennent, il y a une convergence tant politique, économique que sociale à proposer et à adhérer à un investissement important en infrastructures. La stratégie de reprendre à son compte une proposition émanant du municipal, tout en démontrant le pouvoir souvent sous-estimé des villes, a permis une adhésion rapide à la proposition fédérale, et surtout permis l'utilisation d'une solution économique pertinente. Cependant, nous croyons que le fédéral a pris un risque très élevé en ne s'assurant pas de façon formelle que les propositions du municipal reposent sur des hypothèses exactes.

La cohérence d'un programme se voit par l'adéquation entre les objectifs et les ressources utilisées pour les atteindre. Dans la programmation du PTICQ, il existe peu de cibles quantitatives à atteindre inscrites dans le programme qui permettent de mesurer rationnellement l'adéquation des ressources investies. En effet, il n'y a aucune justification du pourquoi d'un investissement de 6 milliards de dollars. De plus, même si l'on a tenté de préciser le nombre d'emplois à créer, le programme n'indique pas le niveau de réduction du déficit d'infrastructures à atteindre. Cependant, les ententes fédérales, malgré leur peu d'intérêt pour certains des politiciens rencontrés, ont permis une répartition claire des responsabilités entre les trois niveaux de gouvernement, une compréhension commune des objectifs généraux et des processus administratifs de la part des fonctionnaires responsables du programme. La mise sur pied des comités de gestion et le versement des frais administratifs, suggérés dans les ententes, ont été des éléments bien pensés. Les comités ont permis en même temps une

rapidité d'exécution et l'atténuation des conflits, alors que les frais administratifs versés au Québec lui ont permis de remplir avec efficacité son rôle de mandataire.

Le PTICQ s'inscrivait dans la mouvance sociétale du moment. D'abord, le message était axé sur la restauration plutôt que la construction de nouvelles infrastructures; il permettait d'éviter la réticence citoyenne d'investir des fonds dans de nouvelles infrastructures. Ensuite, il n'était pas inintéressant de mettre en place un programme impliquant les trois niveaux de gouvernement qui, s'il se déroule sans anicroches majeurs, permet de mettre de l'avant une vitrine positive du fédéralisme dans l'éventualité d'un référendum en devenir. Finalement, il s'est avéré que chacun des niveaux y trouvait son compte : le fédéral une stratégie pour diminuer le niveau de chômage, le provincial un partage de ses responsabilités financières et le municipal la baisse du déficit de renouvellement des infrastructures.

Sur le plan de l'efficacité, comme peu d'objectifs tangibles ont été conçus, il est difficile de mesurer précisément l'atteinte des résultats. Cependant, des emplois ont été créés, 60 000 au minimum, l'ensemble des sommes ont été dépensées pour le renouvellement et la création d'infrastructures et ce, dans le respect général de l'environnement. Il semble toutefois que le programme n'a pas eu un impact significatif sur la diminution du déficit d'infrastructures ni sur le développement économique. Cependant, il ne faut pas négliger, comme le souligne Soberman, à bon escient, que l'avantage d'un investissement massif des gouvernements réside en grande partie dans sa visibilité; le fait de voir des gens au travail et la concrétisation de projets physiques permettent aux citoyens et investisseurs de croire en une reprise réelle ou possible de l'économie.

Il est difficile de répertorier et d'évaluer toutes les possibilités qui pourraient améliorer l'efficience d'un programme. Nous avons évalué les modèles de PPP et de financement d'organismes supra municipaux et mesuré leur utilisation dans le contexte du PTICQ. Nous ne croyons pas qu'une utilisation soutenue de ces solutions aurait permis d'obtenir un meilleur rendement de l'argent investi. En raison de la courte vie prévue du programme, il est peu propice d'utiliser des approches comme le PPP, pour lequel l'expertise canadienne et québécoise est peu développée, ou des projets supra municipaux qui exigent souvent de longues négociations entre deux ou plusieurs partenaires. L'utilisation par le Québec du concept du seuil a toutefois été un apport important à l'efficience du programme. Il permet de s'assurer que les sommes du programme s'ajoutent aux projets que les villes auraient de toute façon effectués dans le cours régulier de leurs opérations.

Dans un programme exclusivement réservé à des institutions étatiques, pour assurer l'équité, les bases de répartition se doivent d'être claires et conformes aux attentes des partenaires. La distribution

horizontale émanant du fédéral vers les provinces devait répondre à des critères calqués directement sur le programme. La distribution selon la population permettait que chacun des citoyens de chacune des provinces soit traité de façon égale. Sa pondération par le taux de chômage de chacune des provinces a raffiné la répartition des fonds par la prise en compte des disparités de chacune des provinces et sa capacité de réduire cette différence.

La distribution horizontale à l'intérieur d'une province, comme le montre l'exemple du Québec, exige une base de répartition plus élaborée que celle du gouvernement fédéral en raison du nombre élevé et de la disparité de la population des villes et des préoccupations diversifiées des intervenants. Cependant, la mise en place d'un programme canadien s'adressant à l'ensemble des villes risque d'être au désavantage des villes prévoyantes qui ont investi régulièrement dans le renouvellement de leurs infrastructures. Il en est de même, des fonds affectés au PTICQ : dans le contexte de restrictions budgétaires prévalant au début du mandat du parti libéral, ces investissements ont, de toute évidence, été effectués au détriment d'autres programmes, même s'il est fort difficile de préciser lesquels. Cependant, ces deux inconvénients ne mettent pas en cause le respect de l'équité dans l'implantation du PTICQ; ou bien leur importance est négligeable ou bien le financement provient presque nécessairement de coupures faites à d'autres programmes, dans l'implantation d'un nouveau programme en période de restrictions budgétaires.

Sur le plan de la gouvernance, le contexte de gouvernement majoritaire au fédéral a fait en sorte que la direction du programme a été assumée par le conseil des ministres et non par la Chambre des communes ce qui a facilité son implantation rapide. Il nous faut également dénoter l'importance des commissions administratives qui permettent un juste équilibre entre le mandat de contrôle des vérificateurs et les préoccupations opérationnelles des ministères responsables de la dispensation du programme. Des vérifications et des évaluations faites en cours de programme permettent aux membres des commissions de posséder des pistes de discussions pertinentes lors de leurs rencontres. Cependant, les discussions des commissions auraient été orientées davantage sur l'atteinte des objectifs et moins sur le contrôle des activités, si les membres des commissions avaient eu accès aux rapports d'évaluations préalablement à leurs délibérations. Finalement, le respect des rôles convenus dans les ententes fédérales-provinciales, par les diverses institutions impliquées dans le processus, a permis une décentralisation de la gestion du programme.

Maintenant que nous avons synthétisé notre analyse politique et nos réflexions économiques, nous pouvons revoir la justesse de nos hypothèses.

## L'influence du programme TIC et du PTICQ sur les politiques urbaines canadiennes

Subséquemment au programme TIC et au PTICQ, différents éléments soulignent l'importance du financement des infrastructures municipales. Rappelons d'abord que dans les années qui ont suivi le PTICQ, plusieurs programmes de financement des infrastructures municipales ont été mis en place : Fonds municipal vert, Programme d'infrastructures villes frontalières, Fonds sur l'infrastructure municipale rurale (FIMR), Travaux d'infrastructures Canada-Québec 2000 et Programme de renouveau urbain et villageois. Finalement, en janvier 2009, pour contrer la crise économique, le gouvernement fédéral conservateur a lancé un programme tripartite de 12 milliards de dollars. Au même moment, des institutions ont également été créées pour s'occuper des problématiques d'infrastructures. Au fédéral, il y a eu la création d'Infrastructures Canada et au Québec, la constitution de la Sofil responsable du financement des programmes d'infrastructures.

Il n'est donc pas surprenant de constater que le financement des infrastructures municipales soit devenu l'un des éléments constitutifs des politiques urbaines dans la décennie 2000-2010. Comme expliquée au chapitre 1, la politique urbaine conservatrice est axée sur des investissements fédéraux, en projets d'infrastructures, sur une réglementation fédérale permettant une sécurité accrue dans les villes canadiennes et sur des transferts fiscaux aux provinces pour les aider à assumer leurs responsabilités à l'égard des municipalités. De son côté, la nouvelle approche préconisée par le parti libéral, pour les villes et les communautés, est orientée sur le financement des infrastructures, sur une gouvernance multi paliers du développement urbain, sur la recherche de stratégies d'innovation et sur un partenariat en développement communautaire, tant pour l'économie sociale que l'intégration des immigrants, des communautés immigrantes et autochtones. Ainsi, alors que les conservateurs préfèrent laisser ces responsabilités aux autorités provinciales, les libéraux préfèrent un interventionnisme nuancé par une gestion participative. Cependant, malgré leurs stratégies différentes, les deux partis se rejoignent sur le besoin d'investissements fédéraux en infrastructures.

Ces faits permettent de croire que le programme TIC et son alter ego québécois le PTICQ se sont avérés non seulement le point de départ des investissements récurrents du fédéral en infrastructures, mais également la raison première de l'inclusion des programmes d'infrastructures comme élément des politiques urbaines dans la dernière décennie.

Comme déjà soulignée, le milieu municipal étant de juridiction provinciale, l'insertion d'un programme comme élément d'une politique urbaine ne doit pas porter ombrage à la prépondérance du provincial et être en lien direct avec les priorités du monde municipal. À la lumière de nos réflexions, revoyons

comment, pour chacun des niveaux politiques, les résultats des programmes TIC et du PTICQ ont pu susciter l'inclusion du financement des infrastructures dans les politiques urbaines canadiennes.

Pour le fédéral, sur le plan politique, une de ses principales préoccupations est de ne pas faire marque d'ingérence dans les programmes de responsabilité provinciale. Le PTICQ a démontré clairement qu'il était possible de façonner une répartition des responsabilités propres à chacun des niveaux politiques, acceptée par les trois partenaires. Qui plus est, le modèle d'ententes fédérales-provinciales utilisé a permis aux provinces qui le désiraient, ce que le Québec a fait avec habileté, d'inscrire des particularités lui permettant une autonomie de gestion plus grande. Ensuite, il est d'évidence que le moins d'intervenants sont parties prenantes dans un programme, le plus simple devrait en être la gestion. Les programmes TIC et PTICQ se limitant à des intervenants institutionnels ont démontré la véracité de cet avancé : les programmes se sont déroulés dans le temps prévu et la satisfaction des décideurs a été telle, qu'une deuxième phase a été ajoutée. De plus, la construction et l'entretien des infrastructures étant une fonction usuelle des villes, les risques de dérapage sont faibles. À cet effet, il est important de souligner que la restauration d'infrastructures présente un risque moins grand que la construction d'un équipement nouveau avec une technologie novatrice.

Sur le plan des finances publiques, le programme a démontré sa pertinence aux décideurs fédéraux. Des emplois sont créés et en diminuant le déficit de remplacement des infrastructures, il en découle conséquemment une plus grande qualité du stock infrastructures. Souvent, la recherche de l'équité maximale incite le fédéral à utiliser une méthodologie incluant un nombre élevé de variables pour la répartition des transferts aux provinces. Mais, ils ne sont pas une garantie de leur acceptation par les provinces. Les calculs sophistiqués de la péréquation fédérale en sont un exemple probant. Le programme PTICQ a démontré l'inverse. En utilisant des modes de répartition peu complexes, la population et le niveau de chômage, il a obtenu un aval rapide des provinces. Encore là, ce sont des caractéristiques qui incitent à une reconduction du programme. Finalement, malgré ses objectifs non définis et ses investissements insuffisants, des lacunes facilement corrigibles, le programme a démontré son efficacité opérationnelle : les budgets ont été respectés et les transferts ont été investis directement dans les infrastructures et non pas en frais de gestion. Encore là, ce sont des éléments séduisants pour les politiciens.

Pour les provinces, la responsabilité de la gestion leur accorde une visibilité maximale; elles sont les répondantes des villes et perçues par la population comme responsables du programme. Ce qui élimine, à leur point de vue, toute forme de perception d'ingérence du fédéral. La responsabilité de gestion a permis, dans le PTICQ, de donner au Québec le contrôle du programme : le MAM émet les directives

aux municipalités, autorise les projets conjointement avec le fédéral et effectue la vérification des projets dans les villes. Le peu d'intervenants dans le processus facilite également la gouvernance exercée par les décideurs politiques. Ils n'ont qu'à s'assurer que les villes se conforment aux directives du MAM sans devoir valider l'efficacité du programme auprès des citoyens comme l'obligent des programmes s'adressant à l'ensemble de la population. Les décideurs québécois ont pu, entre autres, en raison du travail diligent des vérificateurs et des évaluateurs, apporter rapidement des ajustements à la livraison du programme.

Le programme, sous l'angle des finances publiques, offre aux provinces, comme l'a démontré encore une fois le Québec, la possibilité d'ajouter à l'efficience du programme et d'assurer l'équité dans la distribution aux villes. Le concept du seuil utilisé dans le PTICQ a fait, non seulement l'éloge de l'ensemble des intervenants tant fédéraux que provinciaux, mais il a donné une notoriété au programme québécois. Le mode de distribution choisi par le Québec a permis une répartition plus équitable des fonds aux petites municipalités. Un ciselage que le fédéral aurait pu difficilement exécuter en raison de son éloignement avec les particularités du monde municipal. Ces deux éléments démontrent aux provinces l'importance du rôle que leur accorde la gestion du programme. Finalement, et c'est probablement l'élément le plus important, les provinces ne disposent pas des ressources suffisantes pour permettre aux villes d'assumer l'ensemble de leurs responsabilités. Le programme, par sa configuration, leur permet d'avoir accès aux fonds fédéraux, sans que l'ingérence fédérale paraisse et de conserver leur emprise sur les activités municipales.

Pour les villes, le plus grand intérêt de l'inclusion des programmes d'infrastructures dans les politiques urbaines repose sur l'acceptation par l'ensemble de la population de la problématique du retard dans la mise à niveau des infrastructures municipales. Fort de cet appui, les municipalités revendiquent l'aide des gouvernements supérieurs pour les aider dans le financement des infrastructures, mais elles n'hésitent plus à solliciter de nouvelles sources de financement récurrentes. L'octroi du partage permanent de la taxe sur l'essence en est un exemple probant.

Sur le plan des finances publiques, même si les programmes de financement d'infrastructures sont ponctuels, ils améliorent la qualité des infrastructures municipales. À cet effet, la croissance du déficit de remplacement, révélé par différentes études, reflète davantage une plus grande précision des données que l'accentuation de la détérioration de la qualité des infrastructures.

Ainsi, pour les trois niveaux de gouvernement, il y a un intérêt que les politiques urbaines canadiennes incluent, comme élément important, le financement des infrastructures. Cependant, il est possible que

les gouvernements supérieurs révisent leurs positions dans les prochaines années. Nous fondons notre hypothèse sur le fait que dans l'octroi de transferts, deux des plus importants risques, portent sur la récurrence des subventions et sur le ramollissement des contraintes budgétaires. Dans le premier cas, il y a un risque que le récipiendaire devienne dépendant des subventions et ne recherche pas d'autres solutions.

Dans le cas des villes canadiennes, il était important qu'elles reçoivent l'aide des gouvernements supérieurs en raison de leur manque de revenus. Ainsi, le financement accordé pour les infrastructures dans les deux dernières décennies était fondé. Cependant, il est difficile de croire que les villes seront incitées à songer à des façons novatrices de financement du déficit de remplacement des infrastructures, si les transferts ne se tarissent pas. Ainsi, les transferts fédéraux et provinciaux ne portent pas les villes à des solutions de partage de coûts comme les fusions municipales et l'élargissement des types de régies inter municipales. Ils ne les encouragent pas non plus à améliorer leurs techniques de sélection des projets en infrastructures. À cet effet, rappelons que l'analyse stratégique et économique des projets d'infrastructures est encore à l'état embryonnaire.

Le ramollissement des contraintes budgétaires a, de son côté, des répercussions sur l'efficience d'un programme. Un contrôle moins serré peut amener le récipiendaire à gérer les fonds en deçà des limites acceptables. Il en est de même avec le contrôle des subventions. Comme précisé précédemment, le MAM a exercé un suivi serré de l'utilisation des subventions dans le PTICQ. Cependant, il est illusoire de croire que le passage des années et l'arrivée de nouveaux dirigeants, ayant des styles de gestions différents, n'émoussent pas cette approche. Il y a un risque, à long terme, que l'on assiste à un ramollissement des contraintes budgétaires. À titre d'exemple, dans les programmes en cours en 2011, la vérification des projets est effectuée par les vérificateurs externes des municipalités plutôt que par les équipes du MAM. Sans juger de la qualité du travail des vérificateurs externes, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un glissement d'une approche contrôle vers une autre axée sur la conformité. Les vérificateurs gouvernementaux focalisés à s'assurer du respect intégral des procédures ont une plus grande influence sur les responsables municipaux que les vérificateurs externes préoccupés surtout de la conformité générale aux directives.

Il est ainsi fort probable que les gouvernements supérieurs, à moins d'une autre récession économique importante, en viennent à la conclusion qu'il est temps de mettre fin aux programmes de financement d'infrastructures. Par voie de conséquence, il est à souhaiter que le monde municipal se penche rapidement sur des solutions alternatives à celle des transferts budgétaires. Les problèmes actuels des ponts reliant Montréal à la Rive-Sud démontrent qu'il faut une révision profonde des stratégies de

financement des infrastructures : passage d'une culture du moindre coût à celle d'une qualité qui assure une viabilité à long terme des infrastructures, une concertation des niveaux de gouvernement qui assure la réfection des équipements avec un impact minimal sur la quiétude des citoyens, l'évaluation économique des projets qui permet un choix plus éclairé et la préoccupation stratégique d'utiliser dans la confection des projets une approche inclusive des problématiques de transport, d'étalement urbain, et ce, sans négliger les préoccupations environnementales et énergétiques.

## La véracité des réponses à nos questions

**Question1** : Le gouvernement libéral a utilisé le PTICQ comme un moyen de diversion pour contrecarrer l'effet négatif des compressions budgétaires substantielles dans le budget de l'État et la décision de ne pas abolir la TPS.

Même s'il est possible que le PTICQ se soit avéré une excellente diversion à des promesses non remplies, nos recherches démontrent que le PTICQ était en soi l'une des principales promesses du parti libéral et que c'est d'abord à ce titre qu'il a vu le jour. Tout concorde à ce sujet : inscription dans le programme du parti, mise à l'agenda dès la première rencontre du cabinet et suivi constant de la part des médias de l'avancement du programme. De plus, il a fait l'objet d'une entente dès la première rencontre fédérale-provinciales du premier ministre canadien avec ceux des provinces.

**Question 2** : La formulation rapide de la politique du programme des infrastructures est reliée au fait qu'elle s'insère dans le secteur des politiques fiscales où il existe un ensemble d'idées dominantes et peu contestées. Le PTICQ représente ainsi une solution intéressante pour la majorité des acteurs.

Cette hypothèse n'est pas fausse, mais elle ne révèle qu'une partie de la réalité. À l'exception du parti conservateur qui s'y était refusé durant son passage au pouvoir du parlement canadien, il n'y a jamais eu de coalition opposée à la mise en place du PTICQ. L'idée d'utiliser un programme d'infrastructures comme moyen de combattre le chômage semble avoir reçu l'aval de l'ensemble des intervenants comme une proposition sans faille et pertinente.

Cependant, l'inclusion à la plateforme électorale du parti libéral du programme d'infrastructures est probablement la raison principale de la célérité d'implantation du programme. Tel que nous l'avons expliqué précédemment, Chrétien a décidé de réaliser sa promesse électorale sans se sentir obligé de valider les assertions de la FCM sur le déficit d'infrastructures ou de comparer la réfection d'infrastructures avec d'autres stratégies potentielles. De plus, la décision de mettre de l'avant le programme a été prise par le conseil des ministres et non par le Parlement. En négligeant ces étapes

consommatrices de temps et d'énergie, les efforts des décideurs ont été consacrés à négocier et rédiger les ententes fédérales-provinciales, un outil plus simple à concevoir et à faire approuver que les projets de loi. Sur ce dernier point, il ne faut pas négliger le travail de sensibilisation effectué par la FCM auprès des provinces durant les dix (10) années précédentes pour les convaincre du bien-fondé du programme.

**Question 3** : La décision retenue est davantage fondée sur un choix politique que sur la recherche d'une solution optimale. Pour faciliter la participation des trois niveaux de gouvernement, les décideurs ont davantage recherché dans les instruments déjà connus, un mode d'implication tripartite ayant déjà fait ses preuves plutôt que de choisir la meilleure solution.

Comme nous l'exprimons dans notre analyse de l'hypothèse 2, le PTICQ a exigé davantage de négociations qu'un travail de conception novateur. Il n'est donc pas surprenant que notre réflexion confirme notre l'hypothèse que le PTICQ ne constitue pas l'aboutissement d'un processus rationnel de recherche de la meilleure solution, mais davantage le désir de trouver rapidement une solution consensuelle des décideurs politiques dans leur lutte au chômage.

Notre argumentaire est fondé sur le fait qu'un programme canadien d'infrastructures se situe dans un sous-système politique complexe dans lequel l'ampleur des contraintes est élevée et le processus de prise de décision difficile. Pour mettre de l'avant une nouvelle politique fédérale, il faut convaincre le conseil des ministres fédéral et ceux de chacune des provinces et par la suite, il faut que la proposition obtienne l'aval de l'ensemble des participants à la rencontre des premiers ministres. Des situations qui privilégient une solution de compromis.

Sur le plan des contraintes, le fait que l'on essaie de concrétiser un objectif double complexifie le problème à résoudre. L'imprécision du terme « infrastructures » souligné par le vérificateur en est un exemple probant. Elle permet pour obtenir des emplois supplémentaires, d'accepter la construction de nouvelles infrastructures au détriment de la restauration des existantes. De leur côté, les municipalités, préoccupées davantage par les investissements en infrastructures que par la création d'emplois, ne se sont pas dotées de mécanismes pour s'assurer de la création et de la comptabilisation des emplois créés.

Il n'est donc pas surprenant, en raison du nombre de décideurs impliqués et de la complexité du processus pour convenir de la pertinence d'aller de l'avant avec le programme que les décideurs aient convenu de la reconduction d'un programme avec modifications marginales, une stratégie qui, selon les propositions de Smith et Howlett et Ramesh, est en conformité avec les situations politique et économique prévalentes à ce moment.

**Question 4:** La portion québécoise du programme d'infrastructures a pu fonctionner sous une direction très centralisée, moins en raison de la personnalité et l'implication du ministre en place, mais davantage parce que le programme des infrastructures est peu complexe et que les objectifs attendus et les résultats sont clairs (Howlett et Ramesh : 192).

Notre hypothèse ne renferme qu'une faible partie de la trame évènementielle qui a permis un fonctionnement intéressant du programme d'infrastructures québécois. La réussite ou l'échec de l'implantation d'une politique, comme c'est le cas en gestion, est souvent le résultat de la concrétisation d'une multitude d'actes prévus ou fortuits.

Ainsi, les relations harmonieuses entrent le fédéral et le provincial dans les rencontres du comité de gestion, la personnalité des deux principaux responsables politiques du programme, l'insistance mise sur le contrôle financier du programme et la motivation de la direction des infrastructures du MAM ont contribué à différents degrés au bon fonctionnement du programme. Les ententes fédérales-provinciales en déterminant les responsabilités propres à chaque niveau de gouvernement ont facilité les communications entre les paliers gouvernementaux. Chrétien, par son style de gestion axé sur les résultats, a permis non seulement une négociation rapide de l'entente fédérale-provinciale, mais il a également, en ne s'appropriant pas les contenus du programme, laissé une grande latitude au Québec pour élaborer les modalités opérationnelles. De son coté, Ryan, en raison de sa réputation d'analyste méticuleux des dossiers, a fait en sorte qu'il a obligé les fonctionnaires à présenter un dossier monté de façon minutieuse et ce, tout en leur laissant les coudées franches dans la conception du programme québécois. L'engagement de professionnels, tant comptables qu'ingénieurs a permis que les projets présentés fassent l'objet d'une analyse complète de leur faisabilité et soient soumis à une vérification financière serrée à la fin des travaux. Finalement, le groupe responsable de la gestion des infrastructures au MAM a vu son statut s'élever au rang de direction, ses effectifs s'accroitre tant en qualité qu'en nombre, ce qui, joint à la responsabilité de gérer un dossier supra provincial, lui a insufflé une forte dose de motivation. Inversement, le peu de considération accordée au municipal s'est traduit par une consultation quasi inexistante des élus municipaux. À preuve, l'obligation par les villes de financer les projets en sus d'un (1) million de dollars a irrité les villes au point que certaines ont été hésitantes au début à adhérer au programme.

**Question 5** : Le PITCQ crée une situation d'apprentissage idéale. Le Canada et ses provinces peuvent être considérés comme des institutions bien organisées et les récipiendaires impliqués dans le programme sont essentiellement des villes. Ainsi, les intervenants sont conscients rapidement des lacunes de la

programmation, par la rétroaction des acteurs municipaux et les rapports des évaluateurs et des vérificateurs. Par la suite, ils apportent avec célérité les correctifs pertinents.

Dans son premier rapport sur le PTICQ, l'appellation donnée par le vérificateur du Canada à son chapitre, « Le programme Travaux d'infrastructures Canada — Les leçons apprises », traduit très bien l'utilité des évaluations des programmes, tant en terme d'efficience que d'efficacité. Ainsi, ce sont les conclusions du rapport de Soberman recommandant de mettre fin au programme en raison de l'atteinte des buts fixés qui ont probablement incité les politiciens à mettre fin au programme.

Cependant, des frictions entre évaluateurs et évalués peuvent empêcher que la situation d'apprentissage favorable émanant de l'évaluation des politiques publiques se matérialise. Alors qu'au Québec il existait une écoute favorable du MAM aux recommandations du vérificateur, la situation était totalement à l'inverse au fédéral. Découlant de leur perception d'une dichotomie entre le rapport du vérificateur général (1996) qu'il trouvait favorable à leur endroit et le communiqué de presse, qui présentait, pour le même rapport, une évaluation négative de leur gestion, les dirigeants du Conseil du Trésor se sont objectés à mettre de l'avant les recommandations du vérificateur pendant de nombreuses années. Il a fallu l'intervention du comité permanent des comptes publics et du conseil des ministres pour que finalement le Conseil du Trésor souscrive aux propositions du vérificateur.

Question 6

*C'est pourquoi nous proposons que le programme TIC n'ait pas, à court terme, un impact négatif sur les relations fédérales, provinciales et municipales. Notre analyse est fondée sur le fait que le PTICQ implique davantage des transferts budgétaires que la mise en place de procédures ayant un impact permanent sur les pratiques urbaines.*

*Inversement, en tenant compte du peu de frictions qu'elles engendrent de la part des provinces, il devient tentant pour le fédéral d'axer ses politiques urbaines vers ce type de programme. Le programme n'exige que peu d'efforts pour le gouvernement fédéral, la réalisation étant la responsabilité des municipalités. De plus, il ne faut pas négliger que des travaux d'infrastructures, par leur visibilité, constituent un rayonnement important du fédéral auprès de la population.*

Le Programme TIC est essentiellement un financement ponctuel d'une activité usuelle des villes. Aucun fait ne laisse suggérer que le programme a constitué un bouleversement dans les relations entre les trois niveaux de gouvernement. Souvent, les frictions entre parties prenantes se retrouvent dans la phase de l'implantation d'un programme. C'est à ce moment que se révèlent les écarts entre les attentes des partenaires et la réalité. Dans le PTICQ, les villes ont continué de faire ce dont elles avaient l'expertise de

bien faire et les gouvernements supérieurs ont versé les sommes qu'ils avaient promises en respectant le rôle de chaque partenaire.

Les partis fédéraux libéral et conservateur, au pouvoir dans la décennie 2000-2010, ont inscrit l'objectif de la mise en place de programmes d'infrastructures comme un des éléments prioritaires de leurs politiques urbaines respectives. Il a été proposé à la rubrique « Influence des programmes TIC et PTICQ sur les politiques urbaines canadiennes » les éléments militants pour que le gouvernement fédéral, les provinces et le niveau municipal acceptent les programmes de financement tripartite comme objectif prioritaire d'une politique urbaine canadienne.

Bien sûr, il est difficile de démontrer la causalité directe du programme sur l'inclusion des programmes de financement d'infrastructures dans les politiques urbaines canadiennes. Mais l'inverse est aussi vrai. Il n'y a rien qui peut démontrer le contraire. Il est permis d'affirmer que le programme a eu une influence directe sur la conception des politiques urbaines dans la décennie 2000-2010 si l'on tient compte de ses réussites; il n'a été cause d'aucun scandale politique et les sommes investies ont servi directement au financement des infrastructures. Cependant, sa récurrence, dans les prochaines décennies, est plus aléatoire en raison des risques de dérapage financier que les programmes de transferts font courir sur chacun des partenaires.

## Épilogue

La crise économique mondiale qui sévit depuis 2007 a obligé les gouvernements à penser des stratégies pour redresser leur économie. Il n'est donc pas surprenant que les programmes de construction et de restauration des infrastructures soient revenus dans les priorités gouvernementales : la Chine a prévu des investissements de 700 milliards, les États-Unis de 120 milliards et le Canada de 20 milliards, dont 12 milliards par le gouvernement fédéral.

C'est une situation propice pour comparer certaines de nos conclusions avec les stratégies et paramètres utilisés dans les programmes en cours. Cependant, ce ne peut être qu'un travail exploratoire. Les programmes ne sont qu'à leur phase de démarrage et surtout certaines des conditions facilitantes au PTICQ de 1993 sont moins pertinentes dans l'évaluation des programmes en cours. Sous ce dernier aspect, pour le Canada à tout le moins, le financement des infrastructures municipales n'a plus l'aspect de nouveauté qu'il avait dans les années 1990, alors que les investissements ont davantage porté sur la construction de routes, d'aqueducs et d'égouts (Andrew, 2004). Ainsi, pour assurer une implication des autres niveaux gouvernementaux et obtenir l'aval des citoyens dans la mise en place du programme, il

nous apparait que les programmes se doivent d'être, comme le préconise l'ULI (2009 : 69)[254], inscrits dans une stratégie inclusive portant sur des solutions touchant tout autant les problèmes de transport, d'étalement urbain, et ce, sans négliger l'environnement et l'énergie. De plus, la situation économique actuelle étant beaucoup plus prononcée que la récession de 1993, on peut s'attendre à ce que les sommes investies soient plus élevées, en dollars constants que celles consenties dans le PTICQ original.

Étant donné que les programmes américains et canadiens se déroulent concurremment, nous avons choisi d'en établir la comparaison avec les conditions qui nous apparaissent idéales pour en assurer la réussite. D'abord, il est important qu'il existe un entrepreneur politique qui désire le succès du programme et qui s'assurera que le projet devienne une priorité gouvernementale et qu'il est implanté avec célérité. Ensuite, la programmation, comme nous l'expliquions précédemment, se doit d'être imbriquée dans une stratégie d'ensemble plutôt que de constituer un amalgame de projets disparates. Finalement, il est important qu'il existe une confiance mutuelle entre les parties et que leurs responsabilités soient clairement établies.

**Entrepreneur politique**

Aux États-Unis, le programme fait partie du Recovery and Reinvestment Act (United States government), approuvé par le gouvernement américain le 13 février 2009, dans lequel l'Administration Obama a investi 787 milliards de $, dont 120 milliards en infrastructures. Aux États-Unis, le président Obama fait preuve de « leadership ». C'est lui qui a fait l'annonce du programme et il continue à en faire la promotion. À preuve, il a annoncé en avril les corridors dans lesquels il compte mettre en place des trains rapides[255]. Son plan de relance représente 5,5 % du produit national brut. Cependant, malgré l'urgence de la situation et des sommes investies, il n'a pas créé un consensus parmi les économistes américains renommés, dont plusieurs ont reçu le prix Nobel en économique, sur la pertinence de son plan. D'un côté, certains en sont satisfaits alors que les opposants lui reprochent l'augmentation de la dette qu'il induit.

> Economists such as Daron Acemoglu, Martin Feldstein, Nobel Prize winner Paul Krugman, Larry Summers and Nobel Prize winner Joseph Stiglitz, support government spending programs to counter economic downturns. However, other economists oppose the spending program because of the debt incurred; these include

[254] « It may take several decades to fund and fully implement strategies for streamlining and improving the various interconnected systems that make possible just about everything we do and how we live. It will demand a daring initial vision and concerted commitment from the federal government orchestrating states and local agencies, while teaming up and partnering with an array of private companies, investors, and operators ».

[255] Tison Marie, « Le train du président », La Presse Affaires Magazine, juin 2009, p. 26.

> Robert Barro, James M. Buchanan, Nobel Prize-winner Robert Lucas, Jr., Edward C. Prescott, and Vernon L. Smith.[256]

Qui plus est, pour certains de ceux qui sont en faveur, comme Paul Krugman[257] lauréat du Prix Nobel en économique en 2008, il représente un investissement insuffisant pour redresser l'économie américaine.

> «So here's my message to the president: You need to get both your economic team and your political people working on additional stimulus, now. Because if you don't, you will soon be facing your own personal 1937 ».

Au Canada, il a fallu une crise politique importante, en décembre 2008, pour que le ministre des finances fédéral, le conservateur Jim Flaherty, décide de proposer un budget fédéral incluant un programme d'infrastructures de 12 milliards de $[258], le 20 janvier 2009. Il est important de souligner que le programme canadien d'infrastructures de 20 milliards de dollars est constitué d'un financement fédéral de 12 milliards de dollars le solde de 8 milliards de dollars provenant des gouvernements provinciaux et municipaux. Cependant, malgré qu'il réponde en partie aux demandes des partis de l'opposition, il est loin de faire l'unanimité. Ainsi, le Centre canadien de politiques alternatives (CCPA) souligne que le montant est insuffisant, qu'il n'est pas investi au bon endroit et qu'il ne permettra pas au Canada de se positionner favorablement dans la nouvelle économie qui émergera de la crise (Mackenzie, 2009).

> « The budget's potential effectiveness depends on the answers to three key questions:
>
> - Is the fiscal stimulus it offers big enough?
> - Does it put the additional funding in the right places?
> - How does it position Canada to participate in the inevitably changed economy that will emerge as the economic downturn reverses itself?
>
> Unfortunately, the answers to these three key questions are: no, no, and no ».

[256] About.com, « American Recovery and Reinvestment Act of 2009 » http://uspolitics.about.com/od/economy/tp/2009_economic_stimulus_bill.htm

[257] Krugman Paul, « That 30s Show », The New York Time, July 3, 2009.

[258] Il s'élève à 20 milliards de $ lorsque l'on inclut les sommes des autres niveaux de gouvernements.

Le CCPA précise, ensuite, qu'à 1,3 % du produit national brut, il ne représente que le 2/3 du 2,0 % que le Fonds monétaire suggère d'investir, une remarque reprise par plusieurs des analystes des médias canadiens.

Cependant, il apparait que le fait de recourir à un programme d'infrastructures reçoit l'aval autant des dirigeants de l'UMQ que des économistes de grandes banques canadiennes[259]. De plus, certains, comme Carlos Leitea de la Banque Laurentienne, nuancent leur propos : « Oui aux infrastructures, mais je ne mettrais pas tous mes œufs là-dedans ». Ses propos découlent de sa crainte que le gouvernement dépense trop ou qu'il y ait du gaspillage. D'autres comme Jean-Robert Sansfacon[260] et Pierre J. Hamel, en référence aux sommes prévues pour les infrastructures, trouvent que celles du programme canadien sont insuffisantes en comparaison aux sommes prévues dans le programme américain et à celles que la ville de Montréal avait déjà incluses dans son plan triennal d'immobilisations pour 2009[261].

Contrairement au président Obama, le premier ministre Harper ne semble pas faire du programme d'infrastructures un outil important de son programme économique. À l'exception de sa présence au congrès de la FCM et de ses affirmations que les sommes prévues au programme seront dépensées rapidement, il défend peu sur la place publique le bien-fondé de son programme.

**Stratégie d'ensemble**

Les types d'investissements proposés dans le programme sont loin de faire l'unanimité. Certains reprochent au gouvernement de financer les projets qui sont prêts à démarrer rapidement au détriment de ceux qui sont les meilleurs ou les plus stratégiques pour l'avenir du pays[262]. D'autres soulignent que l'on se confine à des investissements dans le béton et les routes au détriment de projets visionnaires qui serviront à moderniser le Canada et améliorer concrètement la vie des citoyens. Ils souhaitent que le gouvernement fédéral profite de son investissement massif dans les infrastructures pour poser des jalons pour résoudre la deuxième crise qui menace la planète, la crise écologique[263]. Alain Dubuc reprend ces arguments en soulignant que « ce qui manque à ce budget, c'est un cadre qui donnerait un sens à ce festival de dépenses »[264]. Qui plus est, il reprend dans un commentaire le

[259] Paquet Stéphane, « La réponse est-elle dans les infrastructures », La Presse Affaires, le jeudi 22 janvier 2009.

[260] Sans-façon Robert, « Budget fédéral. Sauver le passé », Le Devoir, Éditorial, le mercredi 28 janvier 2009.

[261] Hamel Pierre J., « Infrastructures : des grenailles », Le Devoir, Idées, le mardi 3 février 2009.

[262] Cousineau Sophie, « Budget pop – corn pour gouvernement menacé », la presse, le mercredi 28 janvier 2009.

[263] Francoeur, Louis – Gilles, « Le budget qui n'a pas fait d'une pierre deux coups; les conservateurs ont ciblé la crise économique, mais pas la crise écologique », Le Devoir, Perspectives, le samedi 31 janvier 2009.

[264] Dubuc Alain, « Harpatief ou Ignharper », La Presse, Collaboration spéciale, mercredi 28 janvier 2009.

17 avril 2009, sa déception sur le choix du gouvernement Harper de préférer les investissements dans le béton au détriment du savoir : « Le gouvernement fédéral a préféré les “pépines” aux neurones. C’est un mauvais choix »[265].

*Confiance mutuelle entre les parties et responsabilités clairement identifiées.*

Le dernier programme d’infrastructures créé en 2007, Chantier Canada, a créé une frustration du gouvernement du Québec et des municipalités québécoises. Comme il y a eu des difficultés à signer une entente, les sommes prévues au budget 2007 n’ont pas encore été versées en 2009. Ce qui fait dire au président de l’UMQ, et maire de Sherbrooke, Jean Perrault, « C’est une méthode qui est très lente. Nous ce que l’on favorise c’est un programme plus rapide à l’exemple de la taxe sur l’essence[266]. » Cependant, une convention a finalement été conclue entre le Québec et le fédéral, laquelle a été largement publicisée par les deux niveaux de gouvernement lors d’annonces faites successivement à Montréal et à Lévis à la fin de mars 2009.

Sur l’implantation du nouveau programme, le ministre fédéral responsable du programme d’infrastructures, John Baird, a du convenir le 10 mai 2009 qu’en raison de la « popularité »[267] du programme le ministère a reçu plus de projets qu’anticipées, ce qui a fait que peu d’argent a pu être versé. Un signe d’efficacité douteuse. Qui plus est, le même ministre a effectué une bourde monumentale dans sa critique de la gestion du programme par la ville de Toronto en utilisant des propos désobligeants[268], entendus et rapportés par une journaliste du Toronto Star[269]. Même s’il s’est excusé par la suite, son écart de conduite ne facilite pas les relations entre les partenaires fédéral et municipaux[270].

À la lumière de ces faits, le programme d’infrastructures 2009 semble pour le moins débuter sur des bases fragiles. D’abord, il a fallu une crise politique importante pour que se conçoive le programme d’infrastructures à l’inverse de plusieurs autres pays dont les dirigeants ont été les partisans de la mise en place du projet. De plus, aux États-Unis, Barack Obama et en France, François Fillon, s’en font les propagandistes. Au Canada, à l’inverse, le programme d’infrastructures a été créé davantage sous la menace d’élections que d’une opportunité politique et économique à exploiter. Il est donc difficile

---

[265] Dubuc Alain, « La grande noirceur conservatrice », La Presse, Collaboration spéciale, vendredi 17 avril 2009

[266] La Presse Canadienne, « Les municipalités présentent une liste de projets. Des investissements requis de 13,7 milliards de dollars », Le Droit le jeudi 15 janvier 2009.

[267] Les guillemets sont de l’auteur de la thèse.

[268] « Deux mille sept cents personnes ont réussi. Pas eux. Ce n’est pas un partenariat, et ils râlent contre nous. Ils peuvent aller se faire foutre. »

[269] Petti Fong, «Top Tory curses Toronto» The Toronto Star, Jun 09, 2009

[270] La Presse, « Baird fait ses excuses au maire de Toronto », Le Droit, le mercredi 10 juin 2009.

d'identifier un entrepreneur politique au sein du gouvernement. Qui plus est, celui qui est considéré comme le responsable du programme, le ministre John Baird, peut difficilement, en raison de ses actions citées précédemment, jouer ce rôle par défaut. Même si le premier ministre Harper a présenté à l'assemblée annuelle de la FCM une allocution pour promouvoir le programme, il s'agissait davantage d'une opération de relations publiques même s'il s'adressait à des partenaires qu'il devait convaincre des modalités de son plan, les villes avaient peu de raisons de s'opposer à l'injection de fonds fédéraux pour le financement des infrastructures. Cette utilisation forcée d'un programme d'infrastructures va à l'encontre de l'idéologie économique du parti conservateur pour stimuler une relance économique; il préfère plutôt l'utilisation des baisses d'impôt comme stimulus lors d'une récession économique.

Contrairement aux autres pays qui semblent avoir pensé les paramètres de leur programme sur la base des propositions de l'ULI de concevoir les programmes d'infrastructures dans une perspective globale, le programme canadien relève, selon Custer de propositions «Keynésienne»[271], davantage adaptées aux années 1930, celles du président Roosevelt et du «New Deal». Le Canada favorise ainsi des investissements dans le béton et les projets militaires [272], plutôt que de privilégier la protection de la vie sur terre, le développement du Canada et l'étalement urbain. Le plan américain, sous l'égide du président Obama, propose des investissements importants dans les nouvelles énergies et dans des modes de transport alternatifs, tels la mise en place entre autres, de corridors de transport ferroviaire à haute vitesse. De son côté, le premier ministre de la France, François Fillon, souligne que le programme français « n'est pas une relance béton : le Plan ne multiplie pas les projets d'infrastructures tous azimuts, comme pouvaient le craindre les citoyens soucieux d'écologie », même si Guélaud[273] met en doute cet avancé en soulignant que « les choix des gouvernements se révèlent peu inspirés par l'environnement et même à contre-courant du Grenelle de l'environnement[274] ».

Au Canada, à l'inverse, le gouvernement canadien s'est contenté de présenter une kyrielle de projets (Gouvernement du Canada, 2009 : 156-171) sans se préoccuper d'une stratégie d'ensemble. Le programme a dû être conçu en catastrophe, durant la période de congé des fêtes de fin d'année, uniquement dans le but de déposer un budget convenant à la coalition des partis politiques fédéraux

[271] Custers Peter, « À quoi pourrait ressembler un véritable New Deal Vert », Le monde diplomatique, 2009.

[272] Dans son article, Custers prend cependant la peine de nuancer cette assertion en soulignant que « les théories de Keynes ont vu le jour quand l'ère de la croissance folle n'en était qu'à ces débuts ».

[273] Guélaud, Claire, « Les grands chantiers démarrent dans l'urgence; la route est favorisée au détriment du ferroviaire urbain. Les logements éco-efficaces sont encouragés », Le Monde, le 3 février 2009.

[274] Créé le 6 juillet 2007, ce regroupement réunit pour la première fois l'État et les représentants de la société civile afin de définir une feuille de route en faveur de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables. www.legrenelle-environnement.fr/spip.php?article1

d'opposition et ce, dans le but d'éviter la chute du gouvernement conservateur. Il n'est donc pas surprenant qu'il a été qualifié de dispersé et sans cohérence par les commentateurs politiques.

Finalement, les discussions entre le fédéral et ses différents partenaires sont difficiles. Au Québec, les ententes sur le programme Chantier Canada ont mis deux ans à se conclure; ce qui signifie qu'en mars 2009, malgré que le programme ait été annoncé en 2007, aucune somme n'avait été dépensée. Il est facile d'en déduire que les autorités politiques municipales et provinciales abordent le nouveau programme avec moins d'enthousiasme qu'elles ne devraient. De plus, le ministre des Infrastructures John Baird n'a pas fait la preuve, jusqu'à maintenant, qu'il est un politicien qui souhaite une bonne entente avec ses partenaires et qui se préoccupe de l'efficacité administrative du programme. De plus, comme le gouvernement conservateur est minoritaire et que le budget de 12 milliards de dollars est fonction des engagements budgétaires annuels, il n'y a aucune garantie que la somme de 12 milliards serait mise à disponibilité des villes et des provinces, si le gouvernement était renversé.

Même si le programme est mal engagé, cela ne signifie pas que les sommes ne sont pas réparties avec équité et qu'elles ne seront pas dépensées intégralement. Il est de plus probable que le programme sera très utile au redémarrage de l'économie. Cependant, il est permis de douter qu'il soit source d'efficience et qu'il serve au gouvernement en place comme un moyen de développement de nouvelles approches économiques ou écologiques pour le Canada. Ainsi, le programme canadien ne pourra, comme il pourrait le faire pour le président américain Barack Obama, servir de tremplin pour la conception d'une économie renouvelée et devenir pour le parti conservateur un témoignage de leur action créative dans une période économiquement difficile, comme l'a été le « New Deal » pour Roosevelt.

C'est pourquoi il sera intéressant à la fin du programme d'infrastructures 2009 d'en faire une évaluation complète et de la comparer avec celle que nous avons faite de la programmation 1993-1997, afin de corroborer ou non la validité de nos conclusions.

# ANNEXE 1

**Répartition des transferts du fédéral**

**À chacune des provinces**

**Phase 1**

| |
|---|
| Cette répartition est basée sur la population de chacune des provinces pondérée par leur taux de chômage. |

**Pièce 26.3**

**Répartition du financement fédéral**

| Provinces, territoires et Premières nations | Financement fédéral (en millions de dollars) | Répartition (%) |
|---|---|---|
| Terre-Neuve | 49,153 | 2,5 |
| Ile-du-Prince-Edouard | 11,940 | 0,6 |
| Nouvelle-Ecosse | 68,854 | 3,4 |
| Nouveau-Brunswick | 51,143 | 2,6 |
| Québec | 526,753 | 26,5 |
| Ontario | 722,370 | 36,3 |
| Manitoba | 68,257 | 3,4 |
| Saskatchewan | 57,710 | 2,9 |
| Alberta | 172,732 | 8,7 |
| Colombie-Britannique | 225,069 | 11,3 |
| Yukon | 2,189 | 0,1 |
| Territoires du Nord-Ouest | 4,378 | 0,2 |
| Premières nations (réserves) | 29,452 | 1,5 |
| **Total (Canada)*** | *1 990,000 | 100,0 |

*Ne comprend pas les dix millions de dollars pour les frais d'administration du programme

**Source** : Bureau du programme Travaux d'infrastructure Canada

Rapport du vérificateur général du Canada -novembre1996 – Chapitre 26, paragraphe 26.16.

# ANNEXE 2

**Répartition des fonds de provenance fédérale**

**alloués aux projets de la Phase II**

Cette répartition est basée sur la population de chacune des provinces pondérée par leur taux de chômage.

Rapport du vérificateur général du Canada -novembre1996 – Chapitre 26, paragraphe
**Source :** Bureau de l'infrastructure

***Pièce 17.1***

| **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 |
| **Total :** | **422 876 000 $*** |

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

# ANNEXE 3

**Liste des programmes fédéraux concernant**

**Le financement des infrastructures locales entre 1938 et 1996**

**Pièce 26.1**

**Liste sélective de programmes fédéraux touchant le développement des infrastructures locales**

| Période | Programme | Forme d'aide financière fédérale |
|---|---|---|
| 1938 - 1949 | *Loi sur l'aide aux améliorations municipales* | Un maximum de 30 millions de dollars en prêts, dont environ sept millions de dollars versés. |
| 1958 - 1968 | Programme d'encouragement des travaux d'hiver dans les municipalités | 267 millions de dollars versés aux municipalités, dont 50 p. 100 pour les frais salariaux directs. |
| 1961-1974 | Programme de traitement des eaux usées | 979 millions de dollars de prêts et 131 millions de dollars de subventions. |
| 1963 - 1966 | *Loi sur le développement et les prêts municipaux* | Environ 397 millions de dollars de prêts. |
| 1973 - 1979 | Projet d'amélioration des quartiers | 100 millions de dollars de prêts et 200 millions de dollars de subventions. |
| 1975 - 1978 | Programme d'infrastructure municipale | Plus de un milliard de dollars de prêts et 395 millions de dollars de subventions. |
| 1979 - 1984 | Programme de contributions aux services communautaires | 400 millions de dollars de subventions. |
| 1982 - 1986 | Programme de subventions et de contributions à la création d'emplois | 205 millions de dollars de subventions et de contributions. |
| 1994 - 1998 | Programme Travaux d'infrastructure Canada | Deux milliards de dollars de contributions fédérales et quatre milliards de dollars des provinces et des administrations locales. |

**Note :** Cette liste de programmes ne comprend pas les programmes de développement régional, ni les ententes qui peuvent avoir contribué à l'amélioration des infrastructures.

**Source :** Bureau du vérificateur général

***Rapport du vérificateur général du Canada -novembre1996 – Chapitre 26, paragraphe 26.11, Pièce 26.1***

# ANNEXE 4

**Précision sur le contenu ou le mode d'inclusion de certaines clauses des ententes fédérale-provinciale par les provinces**

Pièce 26.4

**Ententes fédérales-provinciales, en vertu du programme**

| | C.-B. | Alb. | Sask. | Man. | Ont. | Qué. | N.-B. | N.-E. | Î.-P.-É. | T.-N. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ministère fédéral chargé de la mise en oeuvre [1] | DEO | DEO | DEO | DEO | IC | BFDR(Q) | APECA | APECA | APECA | APECA |
| Date de l'entente de 1994 | 18 févr. | 18 févr. | 14 janv. | 14 janv. | 24 janv. | 7 févr. | 14 janv. | 14 janv. | 21 janv. | 9 févr. |
| Les provinces évaluent/ sélectionnent/proposent les projets | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Le gouvernement fédéral doit approuver les projets | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Le Comité de gestion fédéral/provincial donne son approbation finale des projets | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Participation des municipalités comme membres votants au comité | Non | ✓ | Non | Non | Non | Non | Non | Non | Non | Non |
| Évaluation du programme | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Vérification de la conformité | Vérification mentionnée mais non clairement exigée | | | | | | | | | |

[1] DEO : Diversification économique de l'Ouest Canada
BFDR(Q) : Bureau fédéral de développement régional (Québec)
IC : Industrie Canada
APECA : Agence de promotion économique du Canada atlantique

Source : Bureau du programme Travaux d'infrastructure Canada

Rapport du vérificateur général du Canada -novembre1996 – Chapitre 26, Pièce 26.4.

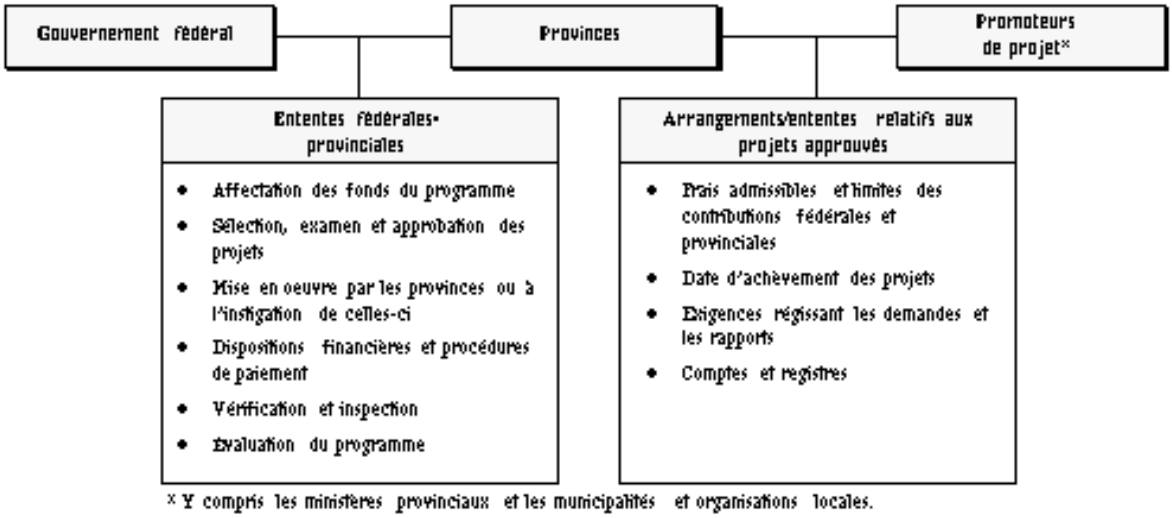
# ANNEXE 5

**Mise en œuvre du programme**

Le schéma permet de préciser les responsabilités du provincial vis-à-vis le fédéral et celles des municipalités envers le provincial.

Pièce 26.5

Modèle de mise en oeuvre du programme




[x] Y compris les ministères provinciaux et les municipalités et organisations locales.

Source : Bureau du vérificateur général

Rapport du vérificateur général du Canada -novembre1996 – Chapitre 26, Pièce 26,5.

# ANNEXE 6

## L'IMPACT COMPTABLE DU FINANCEMENT DE LA SUBVENTION DU QUÉBEC PAR LE MONDE MUNICIPAL

Précision sur les répercussions techniques du financement du gouvernement du Québec dans les livres des municipalités plutôt que dans celui de la Province.

N.B. Il faut rappeler que pour les projets en excédent de 1 million de $, le Québec a préféré que les villes empruntent la somme promise par le Québec, laquelle était ensuite remboursée aux villes, incluant les intérêts, au fur et à mesure des remboursements aux prêteurs.

Dans les états financiers du gouvernement du Québec, il n'y a aucune inscription dans le passif du bilan d'une dette à long terme à rembourser. Il n'y a qu'une mention, dans la rubrique Engagements des notes aux états financiers, que le gouvernement s'est porté garant des emprunts municipaux des municipalités et qu'il airera le capital et les intérêts sur les dix (10) prochaines années.

Inversement, l'emprunt est comptabilisé comme une dette à rembourser dans les livres des municipalités car elles sont les signataires des emprunts réalisés par le biais d'un règlement d'emprunt. Il en résulte deux effets comptables à effet contraire. En premier lieu, même s'il en découle un effet neutre sur le bilan des villes, le passif des villes reflètent la valeur des emprunts à rembourser pour le PTICQ et l'actif un compte à recevoir du même montant pour les sommes à recevoir du gouvernement du Québec, certains indicateurs sont faussés. Ainsi, des indicateurs souvent utilisés pour mesurer la santé financière des villes, l'endettement total net à long terme ou l'endettement total net à long terme sur la RFU ou par capita[275], risquent d'être utilisés de façon inexacte par des usagers non initiés à ces subtilités. Il pourrait

[275] Voir sur le site du MAM l'explication et le mode de calcul du profil financier. http://www.MAM.gouv.qc.ca/finances/fina_info_prof_2007_js.asp

conséquemment en résulter des taux d'intérêt plus élevés ou une difficulté plus grande à écouler les obligations municipales sur le marché[276].

Il apparait que la décision de payer les villes comptant pour des projets inférieurs à 1 000 000 $ et par des emprunts municipaux sont fondés sur les raisonnements suivants. D'abord, il restait des sommes inutilisées de divers programmes que le MAM pouvait affecter directement au PTICQ[277]. Ces sommes ont servi à payer les projets inférieurs à 1 000 000 $. Inversement pour les projets supérieurs à 1 000 000 $ pour ne pas obliger le ministère à demander des sommes additionnelles et conséquemment pour ne pas changer le niveau d'endettement du gouvernement (et peut être sa cote de crédit), il a été décidé de demander aux villes de financer la part du gouvernement du Québec.

[276] L'une des variables qui sert à déterminer les taux d'intérêts est la capacité d'une ville à gérer ses emprunts à les limiter à l'intérieur de balises conforme aux attentes du prêteur, Les acheteurs d'obligations sont également influencés par le niveau d'endettement des municipalités.

[277] Dans les explications fournies pour la mise en marche du 2ième programme d'infrastructures en 1997, les fonctionnaires du MAM ont expliqué aux membres de la commission de l'administration publique (mai 1997: section Financement des projets, p.39), qu'ils comptaient utilisé cette stratégie de financement. On peut en déduire que c'est cette même mécanique qui a été utilisée pour la programmation 1994-1997.

# ANNEXE 7

## LE PROCESSUS D'ÉVALUATION DU PTICQ
## GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

| | 1997 | 1999 |
|---|---|---|
| **Le Politique** | CPAP(*)- Rapport<br>3/06/1997 | CPAP- Rapport<br>17/12/1999 |

* Commission de l'administration publique

| | | |
|---|---|---|
| | CPAP-audition<br>14/05/1997 | CPAP-audition<br>15/09/1999 |
| **Les Évaluateurs** | ***Grieu***<br>Janvier 1997 | ÉNAP<br>Juillet 1999 |
| | ***Vérificateur général***<br>1995-1996<br>Chapitre 16 | ***Vérificateur général***<br>*1997-1998*<br>*Chapitre 6* |
| **Le Commanditaire** | MAM | MAM |

# ANNEXE 8

LE PROCESSUS D'ÉVALUATION DU PTICQ

GOUVERNEMENT DU CANADA

| | 1997 | 1999 | |
|---|---|---|---|
| **Le Politique** | | CPCP(*)- Rapport<br>14/04/1997 | CPCP- Onzième Rapport |
| | | CPCP-audition<br>10/02/1997 | CPCP-audition<br>24/02/2000<br>21/03/2000 |
| **Les Évaluateurs** | | ***Rapport Soberman***<br>Août 1996 | |
| **Le Commanditaire** | | Secrétariat Conseil du trésor | Secrétariat Conseil du trésor |

- Commission permanente des comptes publics

# ANNEXE 9

**PROGRAMME DES TRAVAUX D'INFRASTRUCTURES**

**CANADA-QUÉBEC**

**DESCRIPTION DE LA PHASE II**

La description présentée par le vérificateur général du Québec dans son rapport 1997-1998 en présente une synthèse éclairante.

**6.24** Quant à la seconde phase, elle a été entreprise le 11 avril 1997 et l'entente prévoyait que les travaux devaient être réalisés au plus tard le 31 mars 1998. En décembre 1997, la date limite de fin des travaux a été reportée au 31 mars 1999. Les coûts admissibles sont d'une valeur totale de 334,8 millions de dollars, dont 139 millions pour les municipalités. Cette deuxième phase présente trois volets :

- volet 1 : construction, amélioration et réfection du réseau routier supérieur (133,9 millions, sans aucun montant pour les municipalités) ;

- volet 2 : réfection, agrandissement et construction d'infrastructures municipales et nouvelles technologies (133,9 millions, dont 122 millions pour les municipalités) ;

- volet 3 : projets à incidence économique, technologique, urbaine ou régionale (67 millions, dont 17 millions pour les municipalités).

N.B Les sommes non allouées aux municipalités ont été accordées au Ministère des transports.

Vérificateur général du Québec, 1997-1998, Tome II, Chapitre 6- Subventions aux municipalités, 6,24.

# ANNEXE 10

**SUBVENTIONS AUX MUNICIPALITÉS**

**LACUNES DÉCELÉES PAR CATÉGORIES**

**POUR CHACUN**

**DES MINISTÈRES ET ORGANISMES SUBVENTIONNAIRES**

Permet de comparer les résultats du MAM avec ceux des autres ministères responsables de la gestion de programmes s'adressant aux municipalités

**Tableau 1** **Lacunes décelées dans la gestion des programmes**

| rogramme | Règles et normes | Documentation versée aux dossiers | Prévisions de coûts | Vérification | Évaluation de programmes |
|---|---|---|---|---|---|
| TICQ | ✔ | ✔ | ✔ | | ✔ |
| 'rogramme d'aide gouvernementale u transport en commun – olet immobilisations | ✔ | ✔ | | ✔ | ✔ |
| 'rogramme d'aide à la prise en charge u réseau local | | | | ✔ | ✔ |
| 'rogramme d'aide à l'amélioration du éseau local | | ✔ | ✔ | ✔ | ✔ |
| 'rogramme d'aide au transport adapté aux ersonnes handicapées | | ✔ | | | |
| outien à la mise en valeur du patrimoine | ✔ | ✔ | ✔ | ✔ | ✔ |
| ubventions octroyées par la CCNQ | ✔ | ✔ | ✔ | ✔ | |
| ubvention à l'ARK | | | | | ✔ |
| GE | Intégralité des recettes relatives à la taxe sur la TGE | | | | |

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, RAPPORT 1997-1998, CHAPITRE 6

# ANNEXE 11

***Évaluation de la réponse***

***des responsables du programme au***

***Rapport du vérificateur général de 1996***

En réponse à la vérification 1996, le Vérificateur souligne que peu de progrès ont été accomplis pour donner suite aux recommandations découlant de la vérification de la Phase I, en 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 |
|---|---|---|
| **26.132** 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 :<br>• une indication claire des objectifs et des critères de programme bien définis qui soit conforme à la réalisation;<br>• une démarcation claire et complète des rôles et des responsabilités des parties à l'entente;<br>• 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;<br>• une flexibilité suffisante pour apporter des changements administratifs efficients à mesure que cela s'impose. | oui | • peu de changements ont été apportés aux ententes fédérales-provinciales<br>• les processus et les procédures opérationnels sont demeurés essentiellement inchangés pour la Phase II, à l'exception des obligations en matière d'évaluation environnementale<br>• certains indicateurs positifs de changement sont à noter :<br>- 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<br>- le délai de construction a été porté à deux ans lorsque le délai initial d'un an a posé des problèmes<br>- 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 |
| **26.133** 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. | oui | • 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<br>• 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.<br>• 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<br>• le gouvernement s'est engagé, envers le Comité des comptes publics, à prendre l'apport différentiel en considération en vue des futurs programmes |
| **26.136** 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. | oui | • des changements ont été apportés à toutes les ententes fédérales-provinciales pour y inclure l'obligation d'effectuer des vérifications de conformité<br>• 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 |
| **26.141** 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. | oui | • on continue de se fier uniquement à la méthode de Statistique Canada pour établir des estimations relatives à la création d'emplois<br>• les rapports sur les effets sur l'emploi ne précisent pas les limites |
| **26.142** 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. | non | • 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 |

**Source :** Bureau du vérificateur général du Canada,

Rapport du Vérificateur général du Canada, septembre 1999, Chapitre 17- Le Programme travaux d'infrastructures Canada – Phase II et suivi de la vérification de la phase I, section 17,95 Pièce 17.7

# ANNEXE 12

**ENTENTES FÉDÉRALES PROVINCIALES**

**PROGRAMME INFRASTRUCTURES**

**PROGRAMME 1993**

Date de l'entente de base et description des addendas qui ont été conclues par la suite.

N.B. Une copie de l'entente de base est présentée à l'annexe 13.

ENTENTE CANADA – QUÉBEC - PROGRAMME D'INFRASTRUCTURES

Entente conclue le 7ème jour de février 1994

*Contenu* : Entente sur le programme original

MODIFICATIONS (1) À L'ENTENTE Canada-Québec

PROGRAMME D'INFRASRUCTURES

21 MAI 1996

Contenu :

- prolongation de la durée de l'entente
- changement de dates pour production de l'évaluation
- Précisions sur le financement à long terme du gouvernement du Québec (≥ 1 million de $)
- Frais admissibles du volet 3 haussé à 25%
- Précision sur le calcul du seuil
- Nouvelle répartition des enveloppes financières par volet
- Frais de gestion haussé de 3,9 à 4,5 millions de $

MODIFICATION NO. 2 DE L'ENTENTE CANADA-QUÉBEC

RELATIVE AU PROGRAMME D'INFRASTRUCTURES

11ièrne jour d'avril 1997

Contenu :

- Prolongation de programmes : 334,8 millions de $
- Entente initiale prévaut
- Modifications de clauses pour les adapter à la prolongation du programme
- Annexe A qui précise les clauses qui ne s'appliquent qu'à la prolongation du programme
- Inscription du MTQ comme prestataire

MODIFICATION NO. 3 DE L'ENTENTE CANADA-QUÉBEC

RELATIVE AU PROGRAMME D'INFRASTRUCTURES

18 décembre 1997.

Contenu :

- Modifications de sommes entre les volets du programme initial et entre ceux de la prolongation du programme
- Modification (report) de la date de production de l'évaluation, des dates de demandes de financement de production et des dates de remboursement.

MODIFICATION NO. 4 DE L'ENTENTE CANADA-QUÉBEC

RELATIVE AU PROGRAMME D'INFRASTRUCTURES

2 juin 1998

*Contenu :*

- Modification de la date limite d'approbation des projets.

MODIFICATION NO. 5 DE L'ENTENTE CANADA-QUÉBEC

RELATIVE AU PROGRAMME D'INFRASTRUCTURES

Mai 2000

*Contenu :*

- Modification des frais de gestion de 2M$ par le montant 2 450 000 $ et, à la deuxième ligne, du montant 3M$ par le montant 3 675 000 $.

ENTENTE CANADA-QUÉBEC

RELATIVE AU PROGRAMME D'INFRASTRUCTURES

MODIFICATION N° 6

19 Octobre 2000

Contenu :

- Augmentation du montant des frais de gestion prévu de 2 450 000 $ par le montant de 3 000 000 $ et, à la deuxième ligne, du montant 3 675 000 $ par le montant 4 500 000 $.

# ANNEXE 13

ENTENTE FÉDÉRALE-PROVINCIALE

PROGRAMME INFRASTRUCTURES

CANADA-QUÉBEC

ENTENTE CANADA - QUÉBEC
PROGRAMME D'INFRASTRUCTURES
Entente conclue le 7ème jour de février 1994

ENTRE:
ET
ATTENDU QUE
LE GOUVERNEMENT DU CANADA
(ci-après appelé « Canada »), représenté par le Président du Conseil du Trésor,
en sa qualité de ministre responsable de l'Infrastructure et par le ministre des
Finances et ministre responsable du Bureau fédéral de développement régional (Québec)
D'UNE PART
LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
(ci-après appelé « le Québec »)
représenté par le Premier ministre, le ministre des Finances et le ministre des
Affaires municipales.
D'AUTRE PART
le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec conviennent de mettre sur pied un programme fédéral-provincial relatif aux infrastructures;
le Canada et le Québec conviennent que des investissements judicieux dans les infrastructures peuvent favoriser une économie de concurrence et de haut rendement, générer des emplois intéressants à court et à long terme et accélérer la reprise économique;
le Canada et le Québec conviennent qu'il est opportun en période de chômage élevé d'investir dans les infrastructures; le Canada et le Québec conviennent de l'importance de fournir des services de base essentiels à la vie en société et qui contribuent à l'amélioration du cadre de vie des citoyens;
le Canada et le Québec conviennent que ces investissements doivent être faits de façon efficace et rapide;
le Canada et le Québec reconnaissent l'importance de la viabilité de l'environnement et conviennent que des investissements dans les infrastructures peuvent améliorer la qualité de l'environnement;
le gouverneur en conseil, par le décret C.P.1993-5/2182 du 22 décembre 1993, a autorisé le Président du Conseil du Trésor, en sa qualité de ministre responsable de l'Infrastructure et le ministre des Finances et ministre responsable du Bureau fédéral de développement régional (Québec) à signer la présente entente au nom du Canada;
le gouvernement du Québec, en vertu du décret 185-94, en date du 2
février 1994, a approuvé les termes de la présente entente et a autorisé le
Premier ministre à la signer conjointement avec le ministre des Finances et
le ministre des Affaires municipales;



EN FOI DE QUOI, les parties conviennent de ce qui suit:

**1.0 DÉFINITIONS**
1.1 Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente entente, sauf
indication contraire du contexte.
(a) « Annexe A » l'Annexe ci-jointe faisant partie intégrante de la présente entente et qui, généralement, définit le programme des Infrastructures applicable au Québec et particulièrement, ses objectifs, les critères de sélection des projets ainsi que le contenu, par volets, du programme; (b) « Canada» Sa Majesté du chef du Canada;
(c) « participant » Sont assimilées à un participant toute municipalité et toute personne morale, publique ou privée, partageant les frais admissibles d'un Projet;
(d) « frais admissibles» Les frais décrits à la clause 7.1 de la présente entente;
(e) « ministre fédéral » Le président du Conseil du trésor du Canada en sa qualité de ministre responsable de l'Infrastructure et toute personne autorisée à agir en son nom;
(f) « ministre fédéral responsable de la mise en oeuvre » Le ministre des Finances et ministre responsable du Bureau fédéral de développement régional (Québec) et toute
personne autorisée à agir en son nom; (g) « ministres fédéraux » Le ministre fédéral et le ministre fédéral responsable de la mise en oeuvre;

(h) « exercice » La période allant du 1er avril d'une année au 31 mars de l'année suivante;
(i) « infrastructure» Tout bien corporel immobilisé au Canada nécessaire à la prestation d'un service public;
(j) « municipalités » une corporation municipale, municipalité régionale de comté ou communauté urbaine, une corporation ou organisme dont elle nomme la majorité des membres ou contribue à plus de la moitié du financement, un regroupement de tels municipalités, communautés, corporations ou organismes;
(k) « comité de gestion » Le comité constitué en vertu de la clause 3.1 de la présente entente pour gérer et administrer celle-ci;
(1) « ministres» Les ministres fédéraux et provinciaux;
(m) « parties » Le Canada et le Québec;
(n) « projet» Un projet d'infrastructure proposé conformément à
la clause 3.6 de la présente entente;

- 3 –

(0) « ministre responsable de la mise en oeuvre pour le Québec » Le ministre des Affaires municipales et toute personne autorisée à agir en son nom; (p) « ministres provinciaux» les ministres québécois signataires de l'entente;
(q) « tierce partie » Toute personne, autre qu'une partie à la présente entente ou un participant, avec qui un contrat est conclu aux fins de la réalisation d'un Projet;

1.2 Dans la présente entente, le singulier inclut le pluriel et le pluriel inclut le singulier. De même, le masculin inclut le féminin et le féminin inclut le masculin.

**2.0 OBJECTIF**

2.1 La présente entente a pour but de permettre au Canada et au Québec, avec la coopération, le. cas échéant, de Participants, de mettre en oeuvre un programme d'investissements afin :
de renouveler et d'améliorer les infrastructures du Canada et du Québec qui sont nécessaires à la prestation d'un service public, en particulier dans les municipalités;
de créer rapidement et efficacement des emplois;
d'améliorer la compétitivité à l'échelle nationale, québécoise et locale;
de promouvoir un environnement de plus grande qualité, notamment en élaborant des méthodes et des techniques qui assurent sa viabilité.

**3.0 GESTION ET COORDINATION**
Constitution d'un comité de gestion et règles internes

3.1 Un comité de gestion sera mis sur pied. TI sera composé de quatre membres, dont deux seront nommés par les ministres fédéraux, et deux seront nommés par le ministre responsable de la mise en oeuvre pour le Québec. Le comité de gestion existera aussi longtemps qu'il sera nécessaire pour respecter les exigences de la présente entente.

3.2 Le comité de gestion sera coprésidé par un des membres nommés par les ministres fédéraux, appelé coprésident fédéral, et un des membres nommés par les ministres provinciaux, appelé coprésident provincial. En cas d'absence d'un coprésident, l'autre membre fédéral ou provincial, selon le cas, le remplacera.

3.3 Le comité de gestion se réunit en temps voulu aux lieux et dates convenus par les coprésidents. Pour toutes les réunions du comité de gestion, le quorum est atteint lorsque le coprésident fédéral ou son remplaçant et le coprésident provincial ou son remplaçant sont présents.
3.4 Les décisions du comité de gestion ne peuvent être mises en application que si elles reflètent l'accord des coprésidents ou de leur
remplaçant respectif agissant en leur nom.

4 –

Responsabilités du comité de gestion:
3.5 Le comité de gestion sera responsable de l'administration et de la gestion de la présente entente.
3.6 TI est entendu et convenu par le Canada et le Québec que

(a) le processus d'approbation des projets doit être engagé par le coprésident provincial proposant les projets. De plus, le Québec verra à informer la partie fédérale des projets à l'étude;

(b) tous les projets seront acheminés au gouvernement du Québec qui verra à les analyser et s'il y a lieu, à les inclure à sa programmation: seront entre autres inclus à la
programmation, les projets municipaux qui auront fait l'objet d'une priorisation, après concertation entre Je gouvernement du Québec et les municipalités;

(c) le comité de gestion s'assurera que les projets sont conformes au programme énoncé à l'Annexe A;

(d) le comité de gestion veillera à ce qu'aucun projet proposé ne soit approuvé après le 31 mars 1996;

que tout projet soit conforme aux pratiques, critères et
lignes directrices relatifs à la planification des immobilisations établies par le Québec ainsi qu'à tout plan ou programmation touchant l'Infrastructure touchant une région ou zone particulière du Québec;

que tout projet soit structuré de manière à assurer que tous les coûts d'exploitation liés au projet soient payés par le promoteur et que des arrangements financiers appropriés soient conclus ou autrement approuvés par le Québec;

que tous les contrats accordés en vue de la mise en oeuvre d'un projet comportent les dispositions pertinentes de la présente entente.

Administration
3.7 Le comité de gestion veillera de plus:
(a) à ce que la date prévue pour l'achèvement d'un projet soit le 31 mars 1997 ou une date antérieure;
(b) à l'application des dispositions pertinentes de la présente entente, notamment celles relatives à l'évaluation de l'entente et à l'élaboration d'un programme d'information publique;
(c) de manière à pleinement atteindre les objectifs de la présente entente,
à adopter des normes, des procédures internes ou lignes directrices jugées nécessaires;



à constituer des sous-comités au besoin, leur déléguer les pouvoirs requis pour l'accomplissement de leur mandat et prévoir les procédures utiles à ses réunions
et à celles des sous-comités;
(d) à exercer toutes autres attributions prévues dans la présente entente ou pouvant être assignées au comité de gestion par les ministres aux fins de réaliser les objectifs de la présente entente.

4.0 MISE EN OEUVRE
4.1 Sous réserve des dispositions de la présente entente, le Québec verra à ce que les projets se réalisent dans les délais et le cadre budgétaire et à cette fin, se chargera de prendre les mesures qui s'imposeront.
4.2 L'examen, l'approbation et la réalisation des projets s'effectueront dans le respect des responsabilités fédérales et provinciales en matière d'environnement.

5.0 PROCÉDURES CONTRACTUELLES
5.1 Tous les contrats que doit conclure avec une tierce partie le Québec ou un Participant en vue de la réalisation en bonne et due forme d'un projet seront octroyés et gérés conformément aux procédures administratives et contractuelles en vigueur au Québec.
5.2 Tous les contrats conclus conformément à la clause *5.1* comporteront les dispositions pertinentes de la présente entente et préciseront notamment :

que tout membre du comité de gestion pourra examiner, à toute heure convenable, les modalités des contrats, ainsi que tous dossiers ou comptes tenus relativement à ceux-ci;

que toutes les dispositions législatives et normes applicables en matière de travail et de droits de la personne seront respectées;

que la tierce partie tiendra les parties à la présente entente, leurs ministres, leurs hauts fonctionnaires et leurs employés indemnes et à couvert des réclamations, exigences, pertes, dommages et coûts de toute sorte ayant comme fondement une blessure infligée à une personne ou le décès de celle-ci ou des dommages causés à des biens ou la perte de biens attribuables à un acte délibéré ou négligent, à une omission ou à un retard de la part de la tierce partie ou de ses préposés ou mandataires dans l'exécution du contrat.

5.3 La province et le cas échéant, à la demande de celle-ci, le participant ou une tierce partie tiendront le Canada, ses ministres, ses hauts fonctionnaires et ses employés indemnes et à couvert des réclamations et des exigences découlant de la réalisation, de
l'exploitation, de l'entretien ou des réparations d'un projet, sauf dans la mesure où les réclamations et les exigences sont liées à un acte de négligence ou au manquement au devoir de la part d'un haut fonctionnaire, d'un employé ou d'un mandataire du Canada.



5.4 A l'achèvement d'un projet, la province ou, le cas échéant, le participant ou une tierce partie assumant la responsabilité permanente du projet sera entièrement responsable de l'exploitation, de l'entretien et des réparations du projet, sauf dans les cas où les parties ont conclu d'autres arrangements à cet égard.

**6.0 DISPOSITIONS FINANCIÈRES**

6.1 (a) Nonobstant toute disposition de la présente entente, mais sous réserve de la condition expresse que le Parlement affectera les crédits nécessaires pour l'exercice pendant lequel ils seront requis, la contribution totale du Canada aux termes de la présente entente ne dépassera pas 526,753,000 $.

(b) Sauf avec le consentement écrit du ministre fédéral:

(i) si la portion fédérale des frais directs visés aux alinéas 7.1(a), (b), (c) et (d) qui sont engagés mais pas nécessairement payés relativement aux projets approuvés représente moins de 184,364 millions de dollars au 31 mars 1995, la contribution maximale totale du Canada en vertu de la présente entente est réduite d'un montant équivalant à cette différence;

(ii) la portion fédérale des frais directs visés aux alinéas 7.1(a), (b), (c) et (d) engagés après le 31 mars 1996 et au plus tard le 31 mars 1997 ne peut excéder 79,012 millions de dollars.

6.2 (a) La contribution totale du Canada, notamment celle provenant de la présente entente, au regard d'un projet ne dépassera pas le tiers (1/3) du total des frais admissibles approuvés pour ce projet, sous réserve de l'alinéa 6.2 (b) de la présente entente.

(b) Le Canada peut, à la demande du Québec et avec le consentement du coprésident fédéral, supporter plus du tiers (1/3) des frais admissibles afférents à un projet, pourvu qu'en aucun temps la part des frais admissibles que supporte le Canada en regard de tous les projets approuvés par le comité de gestion en vertu de la présente entente ne dépasse pas un tiers (1/3).

(c) Les frais admissibles mentionnés à l'alinéa 7.1(d) sont partagés également entre les parties.

- 7 –

7.0 **MODALITÉS DE PAIEMENT**

7.1 Aux fins de la présente entente, les «frais admissibles» comprennent tous les frais directs normalement et raisonnablement engagés et payés uniquement et spécifiquement à ces fins qui sont :

(a) facturés aux termes d'un marché de biens et services passé en vue de la mise en oeuvre d'un projet;
(b) les autres frais engagés et payés pour la mise en oeuvre du projet et jugés pertinents par le comité de gestion;
(c) le traitement et les avantages sociaux de tout employé du Canada, du Québec ou du participant, qui travaille uniquement et spécialement pour mettre en oeuvre, aux termes de la présente entente, un projet dont les frais ont été établis et approuvés par le comité de gestion;
(d) tous autres frais administratifs qui ne sont pas visés aux alinéas (a), (b) et (c) ci-dessus, notamment ceux mentionnés aux clauses 9.1 et 10.1 de la présente entente, et qui ont été établis et approuvés par le comité de gestion.

Sont toutefois exclus :

(e) les frais liés aux services ou aux travaux normalement assurés par l'une ou l'autre des parties, un participant ou leur mandataire;
(f) les frais afférents à toute terre ou les droits à l'égard de celle ci.

7.2 Sous réserve des dispositions de la présente entente, chaque partie et le cas échéant et à la demande du Québec, les participants sont tenus d'assumer une partie des frais admissibles afférents aux projets mis en oeuvre en vertu de la présente entente.

7.3 Sur présentation de demandes de remboursement des frais admissibles effectivement engagés et payés pour la réalisation du projet, le Canada effectuera promptement les versements au Québec. Ces demandes seront présentées et vérifiées à la satisfaction du Canada.

7.4 Afin de faciliter le financement provisoire d'un projet, le Canada peut effectuer à la province des versements provisoires jusqu'à concurrence de cent pour cent (100 %) des demandes de remboursement qui lui auront été présentées, selon les estimations
des frais effectivement engagés et certifiés par un haut fonctionnaire du Québec.

- 8 –

7.5 Le Québec comptabilisera chaque versement provisoire reçu du Canada en lui soumettant, dans les quatre-vingt-dix (90) jours suivant sa réception, un relevé détaillé des frais admissibles effectivement engagés et payés. Ce relevé aura été vérifié à la satisfaction du Canada. Les deux parties régleront promptement tout écart relevé entre les versements provisoires du Canada et les frais admissibles effectivement payés par le Québec.

7.6 Nonobstant toute disposition de la clause 7.4, le Québec ne pourra recevoir aucun versement provisoire au cours d'un exercice donné avant d'avoir remboursé ou comptabilisé à la satisfaction du Canada tous les versements provisoires qu'elle aura reçus au cours de l'exercice précédent.
7.7 Aucune demande de remboursement reçue après le 31 mars de l'année suivant l'exercice au cours duquel les frais admissibles ont été engagés ou reçue après le 31 mars 1998 ne sera payée par les parties.
7.8 Le comité de gestion n'acceptera normalement aucun dépassement du coût mais dans l'éventualité d'un tel dépassement des coûts d'un projet déjà approuvé, une demande de dépassement sera soumise à la même procédure qu'un nouveau projet et ce, dans la mesure où des fonds sont disponibles à cet effet dans l'entente.

8.0 VÉRIFICATION ET INSPECTION

8.1 (a) Le Canada et le Québec veilleront à la tenue de comptes et de registres appropriés et précis à l'égard de chaque projet mis en oeuvre aux termes de la présente entente et s'engagent à permettre la vérification de ces comptes et registres lorsqu'ils ont reçu un préavis raisonnable.

(b) Le Québec s'assurera également que chaque participant tient des comptes et des registres appropriés et précis à l'égard de chaque projet qu'il met en oeuvre aux termes de la présente entente et à ce que le participant permette la vérification de ces comptes et registres lorsqu'il a reçu un préavis raisonnable.

8.2 Les comptes doivent être tenus pour une période de trois ans aprèsle 31 mars 1997.

8.3 Chacune des parties aux présentes peut, à l'égard de tout projet mis en oeuvre aux termes de la présente entente, vérifier les montants de toutes les demandes de remboursement ainsi que les comptes et les registres. Tout écart entre les montants payés par l'une des parties aux présentes et le montant payable aux termes de la présente entente doit être réglé par les parties sans tarder.

8.4 Chacune des parties aux présentes fournira à tout membre ducomité de gestion qui en fait la demande tous les renseignements indiquant qu'un projet visé par les présentes a été amorcé ou est terminé et indiquant les coûts afférents à ce projet.



9.0 ÉVALUATION DU PROGRAMME

9.1 Le comité de gestion élabore un plan et un budget d'évaluation du programme d'infrastructures dans les six mois suivant la signature de la présente entente. Les parties assument une portion égale des dépenses liées à l'évaluation.

9.2 Le plan d'évaluation précise les éléments suivants: les responsabilités concernant l'activité d'évaluation et de contrôle de programme; l'impact socio-économique de l'entente en fonction de ses objectifs; les questions d'évaluation et les exigences d'information.

9.3 Le comité de gestion doit approuver les paramètres de l'évaluation avant qu'elle ne soit amorcée.

9.4 Le comité de gestion présente aux ministres un rapport d'évaluation au plus tard douze mois après le 31 mars 1996.

9.5 Chacune des parties convient et accepte d'échanger toutes les données et tous les renseignements pertinents susceptibles d'être nécessaires pour toute évaluation raisonnable concernant la présente entente.

10.0 INFORMATION AU PUBLIC

10.1 Le Canada et le Québec conviennent par les présentes d'entreprendre, en collaboration, le cas échéant, avec tout Participant, l'élaboration et la fourniture, pour la durée de la présente entente, d'un programme d'information publique destiné à accroître les occasions de reconnaître, de façon appropriée, continue et uniforme, les activités de coopération fédérale-provinciale visées par la présente entente. Les mécanismes de ce programme seront déterminés par le comité de gestion. Les dépenses engagées à l'élaboration et à la fourniture du programme doivent être partagées également entre les parties.

10.2 Un participant ne peut annoncer publiquement les activités entreprises aux termes de la présente entente sans le consentement préalable du comité de gestion.

10.3 Les annonces publiques et les cérémonies officiel1es relatives aux mesures visées par la présente entente et aux projets approuvés en vertu de cel1e-ci doivent être faites et organisées conjointement par les parties, qui doivent avoir la possibilité d'y participer également.
Les dépenses engagées par les parties et/ou les participants relativement aux annonces publiques et aux cérémonies officiel1es constituent des frais admissibles.

10.4 Toute activité d'information publique doit souligner que le projet est mis en oeuvre aux termes de la présente entente et refléter avec justesse la contribution des parties et des participants.

- 10-

10.5 Le matériel d'information publique concernant les appels d'offres et les soumissions visant les projets produit à l'intention des tierces parties qui reçoivent une aide financière en vertu de la présente entente et le matériel d'information publique, y compris la signalisation, de ces dernières doivent mettre en évidence et indiquer clairement que cette aide financière a été fournie aux termes de la présente entente. TI est entendu que cette aide financière ne sera versée qu'aux bénéficiaires qui s'engagent à respecter la présente clause.

10.6 (a) Le Canada et le Québec peuvent installer à un endroit approprié et laisser en place pendant toute la durée d'un projet un ou plusieurs panneaux indiquant que le projet est un projet d'infrastructures entrepris en vertu de la présente entente ou portant toute autre mention approuvée par le comité de gestion.

(b) Le Canada et le Québec peuvent, lorsqu'il est possible de le faire, installer, une fois le projet réalisé, une plaque ou un panneau permanent portant une inscription appropriée.

11.0 DISPOSITIONS GÉNÉRALES

11.1 La présente entente peut être modifiée sur consentement écrit des ministres fédéraux et des ministres provinciaux. Toutefois, il est expressément convenu et entendu que toute modification de la section 2.0 portant sur l'OBJECTIF, la référence à l'alinéa 3.5 (a) touchant la date ultime d'approbation des projets ainsi que des alinéas 6.1(a) et 6.2(a) portant sur la participation financière du Canada doit être approuvée par le gouverneur en conseil ou recevoir l'approbation exigée par la loi. Toute modification de la section 2.0 portant sur l'Objectif doit également avoir reçu l'approbation du gouvernement du Québec.

11.2 Aucun membre du Parlement du Canada ou de l'Assemblée Nationale du Québec n'est admis à participer à tout contrat, entente ou commission conclu en vertu de la présente entente, ni à en tirer un avantage.

11.3 Aucune disposition de la présente entente ne doit être interprétée de façon à autoriser une partie ou, à la demande de la province, un participant à s'engager par contrat au nom de l'autre partie ou à agir à titre de mandataire de l'autre partie.

11.4 Les biens, y compris les brevets, droits d'auteur et toute autre propriété intellectuelle, ainsi que tous revenus obtenus par suite du travail exécuté dans le cadre d'un projet approuvé peuvent faire l'objet d'une aliénation, d'une licence, d'un permis ou d'une autre mesure prescrite par le comité de gestion.

-11 –

La présente entente est signée au nom du Canada par le Président du Conseil du Trésor, en sa qualité de ministre responsable de l'Infrastructure et le ministre des Finances et ministre responsable du Bureau fédéral de développement régional (Québec) et au nom du Québec par le Premier ministre, le ministre des Finances et le ministre des Affaires municipales.

ANNEXE "A"

Le programme fédéral-provincial relatif aux infrastructures vise à permettre aux municipalités, à la faveur d'une aide financière provenant des gouvernements du Québec et du Canada, de réaliser des travaux de réfection, d'agrandissement ou de construction
d'infrastructures. Ces travaux doivent être nécessaires, utiles et d'intérêt pour la collectivité,et avoir un impact déterminant sur l'emploi.

Le programme comporte quatre volets:

| | |
|---|---|
| Volet 1- | Réfection, agrandissement et construction d'infrastructures; municipalités de 5 000 habitants et plus |
| Volet II- | Réfection, agrandissement et construction d'infrastructures; municipalités de moins de 5 000 habitants |
| Volet 111- | Expérimentation de nouvelles technologies |
| Volet IV- | Grands projets à incidences urbaines |

1. Objectifs du programme

Les travaux réalisés, dans le cadre du programme, devront contribuer à l'atteinte des objectifs suivants:

- renouveler et améliorer les infrastructures locales de façon à fournir des services de base essentiels à la vie en société et qui contribuent à la création de conditions propices au développement économique des municipalités, à l'amélioration du cadre de vie des citoyens et de la qualité de l'environnement;
- favoriser rapidement et efficacement la création d'emplois;
- promouvoir un environnement de plus grande qualité, notamment en élaborant des méthodes et des techniques qui assurent sa viabilité;
- améliorer ou mettre en place des infrastructures qui ont un effet de consolidation sur l'aménagement du territoire ou l'économie;
- améliorer la compétitivité économique à l'échelle locale, provinciale et nationale;
- favoriser l'expérimentation de nouvelles technologies pour la réfection des infrastructures;
- assurer la conformité des infrastructures aux normes, codes et règlements de la communauté;
- améliorer à long terme le savoir-faire de la main-d'oeuvre.

2. Critères de sélection des projets

Le ministère des Affaires municipales tiendra compte des critères suivants pour la sélection des projets:
- population concernée;
- impact sur la création d'emplois;
- capacité financière de la municipalité; contribution accordée dans le passé par le gouvernement pour la mise en place d'infrastructures;



- justification du projet (détérioration, désuétude, insuffisance de capacité pour la population actuelle, travaux réalisés en vue de se conformer à des normes et réglementations gouvernementales, etc);
- impact sur le regroupement de municipalités ou la mise en commun de services;
- impact sur la revitalisation des centres-villes et des quartiers anciens;
- impact sur l'aménagement du territoire;
- impact sur l'économie locale ou régionale;
- absence d'autre forme de financement gouvernemental;
- investissement passé en matière de réfection des infrastructures;
- utilisation de technologies nouvelles.

3. Contenu du programme

Volet 1- Réfection, agrandissement et construction d'infrastructures; municipalités de 5000 habitants et plus

**Clientèle**

Ce volet s'adresse à toutes les municipalités du Québec de 5 000 habitants et plus.
Les municipalités régionales de comté (MRC), les communautés urbaines et les régies

intermunicipales sont également admissibles. Toutefois, les projets présentés devront être accompagnés d'une résolution acceptée à l'unanimité des membres de 'organisme. Dans le cadre de ce programme, les sommes consenties seront déduites des enveloppes réservées aux municipalités concernées.
*Infrastructures admissibles*
Les infrastructures admissibles sont les:
- équipements de captage, de purification, d'emmagasinage et de distribution de l'eau potable, incluant la protection incendie;
- équipements d'évacuation et d'interception des eaux usées incluant les eaux pluviales;
- les routes, rues et trottoirs;
- les ponts, viaducs, tunnels, murs de soutènement et murs anti-bruit;
- équipements municipaux et communautaires.
*Travaux admissibles*
Les travaux admissibles sont ceux qui ont trait:
- à la réhabilitation, la réfection, la reconstruction ou le remplacement des infrastructures existantes; à l'agrandissement ou à la construction d'infrastructures;
- aux travaux afférents à la revitalisation de secteurs centraux, centres-villes ou quartiers anciens.
*Travaux non admissibles*
- Les travaux usuels d'entretien ne sont pas admissibles;
- les travaux visant le développement de nouveaux secteurs au-delà de la zone déjà urbanisée ne sont pas admissibles.

- 3 - ANNEXE "A"

-

**Volet 11- Réfection, agrandissement et construction d'infrastructures; municipalités de moins de 5 000 habitants**

*Clientèle*
Ce volet s'adresse à toutes les municipalités du Québec comptant moins de 5 000 habitants.
Les municipalités régionales de comté (MRC), les communautés urbaines et les régies intermunicipales sont également admissibles. Toutefois, les projets présentés devront être accompagnés d'une résolution acceptée à l'unanimité des membres de l'organisme. Dans le cadre de ce programme, les sommes consenties seront déduites des enveloppes réservées aux municipalités concernées.

*Infrastructures admissibles*
Les infrastructures admissibles sont les:
- équipements de captage, de purification, d'emmagasinage et de distribution de l'eau potable, incluant la protection incendie;
- équipements d'évacuation et d'interception des eaux usées incluant les eaux pluviales;
- les routes, rues et trottoirs;
les ponts, viaducs, tunnels, murs de soutènement et murs anti-bruit;
équipements municipaux et communautaires.
*Travaux admissibles*
Les travaux admissibles sont ceux qui ont trait:
- à la réhabilitation, la réfection, la reconstruction ou le remplacement des infrastructures existantes;
- à l'agrandissement ou à la construction d'infrastructures;
- aux travaux afférents à la revitalisation de secteurs centraux, centres-villes ou quartiers anciens.
*Travaux non admissibles*
Les travaux usuels d'entretien ne sont pas admissibles;
les travaux visant le développement de nouveaux secteurs au-delà de la zone déjà urbanisée ne sont pas admissibles.

**Volet 111- Expérimentation de nouvelles technologies**
*Clientèle*

Toutes les municipalités sont admissibles à ce volet.
Infrastructures admissibles
Seront admissibles les:

- 4 - ANNEXE "A"

- équipement de captage, de purification, d'emmagasinage et de distribution de l'eau potable, incluant la protection incendie;
- équipements d'évacuation et d'interception des eaux usées incluant les eaux pluviales;
- les routes, rues et trottoirs;
- les ponts, viaducs, tunnels.

*Travaux admissibles*
Les travaux admissibles sont ceux qui ont trait à l'expérimentation de nouvelles techniques, méthodes ou matériaux pour effectuer:
- la réfection des infrastructures;
- le diagnostic de l'état des infrastructures;
- la gestion par le secteur privé d'infrastructures.

La réalisation des projets de ce volet devrait impliquer autant que possible un partenariat étroit entre la municipalité, une université, un entrepreneur, une firme d'ingénieurs-conseils, un laboratoire, un manufacturier ou le promoteur d'une nouvelle technologie.
Le centre d'expertise et de recherche en infrastructure urbaines (C.E.R.I.U.) pourra collaborer au montage d'un projet; il sera associé au suivi lors de la réalisation des projets.
***Volet IV- Grands projets à incidences urbaines***
Ce volet du programme permettra de réaliser des projets à incidences urbaines qui sont prioritaires pour les municipalités et le gouvernement. Les projets seront choisis par le gouvernement du Québec, en consultation avec le gouvernement du Canada.
**4.Coûts (volets 1, II et lll)**
Coûts admissibles
Les coûts admissibles comprennent:
- les coûts des contrats d'entreprises pour la réalisation des travaux admissibles;
- les frais de régie; ces frais sont admissibles dans la mesure où la municipalité embauche du personnel supplémentaire pour réaliser les travaux;
- les frais incidents, incluant les honoraires professionnels, le coût de sondages, essais, analyses, les frais de financement temporaire et les taxes nettes. Ces frais sont limités à un maximum de 18% du coût des travaux pour les travaux de moins de 2 M$ et un maximum de 16 % pour les travaux dont le coût est supérieur à ce montant.

Coûts non admissibles
Un projet ne peut comprendre les coûts et les travaux faisant l'objet d'une aide financière d'un ministère, d'une agence, ou d'un mandataire des gouvernements. Les frais pour les services d'ingénierie et de surveillance des travaux effectués par le personnel permanent de la municipalité ne sont pas admissibles.
Les coûts d'achat de terrain ne sont pas admissibles.

**5. Aide Financière (volets l, II et lD)**
Investissement additionnel

- 5 - ANNEXE "A"

La municipalité devra démontrer que le projet soumis dans le cadre du programme constitue un investissement additionnel au seuil minimal d'immobilisations en travaux de génie qu'elle réalisera durant l'année de réalisation du projet.
Le ministère des Affaires municipales établira le seuil minimal d'immobilisations pour chaque municipalité en retenant le seuil le plus bas obtenu à partir des formules suivantes:
- le seuil correspondant à la moyenne des immobilisations, effectuées en 1991 et 1992 par la municipalité, pour les travaux de génie, desquelles sont déduites les subventions gouvernementales applicables à ces projets;

- le seuil correspondant à la moyenne des immobilisations pour travaux de génie effectuées au Québec en 1991 et 1992 par des municipalités de tailles comparables, selon les données du tableau suivant:

| Population | Moyenne des immobilisations $ par habitant |
|---|---|
| 0 à 999 | 47 |
| 1000 à 2999 | 80 |
| 3000 à 7499 | 107 |
| 8000 à 9999 | 114 |
| | |

- pour les municipalités de 10 000 habitants et plus, le seuil correspondant à la moyenne des immobilisations pour travaux de génie effectuées par l'ensemble des municipalités du Québec qui est de 125 $ par habitant, pour les années 1991 et 1992.

Les immobilisations pour travaux de génie sont évaluées à partir des réalisations inscrites aux rapports financiers d'une municipalité.
Cependant, il pourra aussi être tenu compte de circonstances particulières qui auront été portées à l'attention du ministre.

*Calcul de l'aide financière*
L'aide financière accordée à une municipalité par les gouvernements du Québec et du
Canada, dans le cadre des volets I, Il et III du programme correspondra au deux tiers du coût des travaux admissibles qui incluent les frais incidents.
Toutefois, cette aide pourra être moindre lorsque le coût d'un projet subventionné dépasse le montant total du coût des travaux prévu pour cette municipalité sur la base du per capita pré-établi.
L'aide financière accordée dans le cadre du volet IV sera fixée par le gouvernement en
fonction de chaque projet après consultation avec la municipalité concernée.
Exceptionnellement, le ministre des Affaires municipales pourra accorder une aide financière supérieure aux deux tiers des coûts des travaux admissibles, incluant les frais incidents, en raison de circonstances particulières qui auront été portées à son attention.



Dans le cadre de projets pour lesquels l'entreprise privée assurera une partie du financement, le ministre tiendra compte de cette partie dans le calcul de l'aide financière.

**6. Versement de l'aide**
Pour les municipalités dont le montant total du coût des travaux prévu dans le cadre du programme sera inférieur à 1 M$, l'aide sera payable comptant.
Pour les autres municipalités, la part du gouvernement du Canada sera payable comptant; la part du gouvernement du Québec sera payable sur une période de 10 ans après laréalisation des travaux.

**7. Autres modalités**
Les travaux peuvent faire l'objet d'une aide financière à la condition qu'ils n'aient pas été entrepris avant la date de réception de la demande d'aide financière de la municipalité, au ministère des Affaires municipales.
La population d'une municipalité est évaluée à partir du Décret 1620-93, adopté le 24 novembre 1993 par le gouvernement du Québec.
Les projets réalisés doivent être conformes aux normes et règlements en vigueur particulièrement ceux en matière de travail, d'environnement, d'équité d'emploi et des droits de la personne.

**8. Répartition de l'enveloppe**
Le montant total des travaux, incluant la participation financière des municipalités et l'aide financière des gouvernements du Québec et du Canada sera réparti entre les volets de la façon suivante:

Montant
total des

| | | travaux |
|---|---|---|
| Volet 1- | Réfection, agrandissement et construction d'infrastructures; municipalités de 5 000 habitants et plus | 960 M$ |
| Volet 11- | Réfection, agrandissement et construction d'infrastructures; municipalités de moins de 5 000 habitants | 290,0 M$ |
| Volet III | Expérimentation de nouvelles technologies | 25,0 M$ |
| Volet IV | Grands projets à incidences urbaines | 300,0 M$ |
| | | 1575,0 M$ |

Un fonds de 60 M$ est réservé à même l'enveloppe du volet 1 pour les projets qui ont trait à la revitalisation des centres-villes. Un fonds de 50 M$ est réservé à même l'enveloppe du volet II pour les municipalités qui requerront un soutien particulier en raison d'une déficience de richesse foncière, d'un contexte fiscal difficile ou de toutes autres conditions particulières qui pourraient être soumises à l'attention du ministre des Affaires municipales. Ce fonds spécial permettra également au ministre d'autoriser un soutien additionnel à des projets qui pourraient favoriser le regroupement de municipalités ou s'inscrire dans une démarche de regroupement.

- 7 - ANNEXE "A"

Les montants des enveloppes des volets l et II, moins les fonds spécifiques, seront répartis sur la base d'un per capita. Pour le volet I, le per capita est fixé à 172,00 $. Pour le volet II, le per capita est fixé à 143,00 $. En tenant compte du fonds de 60M$, le per capita total consenti au titre du volet l correspond à 184 $. En tenant compte du fonds de 50 M$, le per capita total consenti au titre du volet II correspond à 173 $.

Les montants qui ne seront pas octroyés dans un volet pourront être réalloués à d'autres volets sur décision du gouvernement.

Des frais de gestion de 1/4 de 1% du montant total des travaux, soit 3,9 M$, seront comptabilisés.

**9. Durée du programme**

Le programme débute le 7 février 1994.

Le ministère des Affaires municipales formulera des avis du ministre des Affaires municipales pour tous les projets reçus entre le 7 février 1994 et le 31 mars 1996.

**LES TRAVAUX DEVRONT ÊTRE COMPLÉTÉS AU PLUS TARD LE 31 MARS 1997.**

# ANNEXE 14

**DÉTERMINATION**

**DE LA VALEURS DES INFRASTRUCTURES**

**DES ADMINISTRATIONS LOCALES**

**EN 1994**

Cette annexe sert à déterminer la valeur des infrastructures au moment de la création du programme. Cette information permet de pondérer la somme investie, 6 milliards de $, par rapport à la valeur des actifs des municipalités.

N.B. Comme aucune donnée n'était disponible, nous avons choisi d'établir ce montant en utilisant une moyenne tempérée de deux études réalisées en aval et en amont du programme.

Les données, dans le rapport de Harchaoui, Tarkhani et Warren (2003), sont présentées pour les exercices 1988 et 2000, et ce tout autant pour les infrastructures publiques locales totales que celles qui se rapportent spécifiquement aux infrastructures de génie civil.

| **Valeur du stock des infrastructures locales** | | |
|---|---|---|
| ***Année*** | ***Milliards de $*** | |
| | *Totales* | *Dites de «génie civil»* |
| *1988* | 59,8 | 48,5 |
| *2000* | 102,9 | 78,9 |

Pour établir la valeur des infrastructures au moment du programme, nous avons considéré que l'accroissement du parc s'est fait de façon linéaire entre ces deux périodes.

Pour les infrastructures totales, il s'agit de faire l'addition des deux années et de diviser par 2, étant donné qu'il y a exactement le même nombre d'années (6) entre les deux périodes. (59,8 + 102,9 = 162,7/2 = 81,3 ≈ 81.

Il s'agit de faire la même opération pour les infrastructures dites de «génie civil» (48,5 + 78,9 = 127,4/2 = 63,7 ≈ 64,0.

Il faut toutefois se remémorer le fait que les valeurs nettes des actifs est nette de la désuétude (amortissement). Ainsi, si la moyenne de la désuétude des actifs est de 50%, il faudrait diminuer les taux de contributions de la moitié.

# ANNEXE 15

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

Il s'agit davantage de subventions pour justifier une aide en matière d'investissement aux entreprises et aux sociétés participant aux activités du secteur privé et du secteur quasi privé.

Il ne s'agit donc pas d'ententes connues sous le vocable de PPP qui suppose des projets publics conçus et financés par le secteur privé.

**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

Rapport du Vérificateur général du Canada, septembre 1999, Chapitre 17- Le Programme travaux d'infrastructures Canada – Phase II et suivi de la vérification de la phase I, section 17,54 Pièce 17.4

# ANNEXE 16

**Mode de distribution des subventions par les provinces**

Le tableau précise les modes de distribution utilisés par chacune des provinces pour distribuer les fonds aux municipalités.

**Table 2.2**
**Comparison of Provincial Management Committee Practices**

| | Allocation | Eligibility, Special Criteria & Comments |
|---|---|---|
| British Columbia | by population among 8 regions | 85% to roads, water & sewer ranked by Ministry of Municipal Affairs; water & sewage 1st priority, 15% to "other" ranked by Ministry of Employment; Annacis sewage treatment plant ($207 M) used most of lower mainland and GVRD allocation; over subscribed |
| Alberta | population based | requires local council resolution; spending should be incremental to normal budgets; requirement that funding be used for fixed capital assets not enforced |
| Saskatchewan | separate per capita allocations to rural & urban municipalities, inter-municipal & non-municipal projects | |
| Manitoba | separate allocations to Winnipeg, rural municipalities (per capita), & strategic purposes | strategic funds allocated by federal & provincial implementing Ministers; rural gasline access projects involve private sector |
| Ontario | municipalities (~85%) per capita education (~15%) per student | |
| Quebec | separate components for cities >5000 and <5000 allocated per capita; special funds for urban renewal, innovative technology & urban renewal in major cities | explicit incrementality criteria based on average '91 & '92 capital spending |
| New Brunswick | 80% divided equally among 10 federal electoral districts; 20% for strategic projects | over subscribed |
| Prince Edward Island | largely population based, main 64% water & sewer, 17% roads | some priority to projects < $100k |
| Nova Scotia | population based by county | MPs and MLAs encouraged to collaborate on priorities; assessments made by Municipal Affairs |
| Newfoundland | formula based on need | health & safety given highest priority; projects ranked by Special Cabinet Committee and referred to Federal Cabinet Minister; over subscribed |

# ANNEXE 17

**Liste des entrevues**

Tel que précisé dans les méthodes de recherche présentées au chapitre 2, ces entrevues ont été réalisées auprès de politiciens fédéraux et provinciaux, de fonctionnaires provinciaux responsables du programme, d' élus et de fonctionnaires municipaux et auprès d'un représentant du CERIU.

| Nom | Organisation | Titre |
|---|---|---|
| Daniel Johnson | Gouvernement du Québec | Premier ministre et ministre des finances |
| John Manley | Gouvernement du Canada | Ministre |
| Gilles Vaillancourt | Ville de Laval | Maire |
| Denis Paradis | Député fédéral | Membre de la Commission Permanente des comptes publics |
| Michel Coté | Député provincial | Membre de la Commission permanente de l'administration publique |
| Michel Guimont | MAM | Directeur des infrastructures |
| André Ouellette | MAM | Conseiller infrastructures |
| Michel Byette | Ville de Chateauguay | Directeur général |
| Richard Lamarche | Ville de Laprairie | Directeur des travaux publics |
| Fernand Gendron | Ville de Trois-Rivières | Directeur des travaux publics |
| Serge Robert | Ville de Granby | Directeur des travaux publics |
| Marie-Hélène Desbiens | Ceriu | Directrice générale |

# ANNEXE 18

Liste des activités et des rencontres

de la Commissions permanente de l'administration publique

Commission provinciale à qui on a confié la gouvernance du programme d'infrastructures

| Type de rencontre et rapport | Date des rencontres |
|---|---|
| Audition du sous-ministre des Affaires municipales conformément à la Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics<br><br>http://www.assnat.qc.ca/archives/archives-35leg2se/fra/Publications/debats/journal/cap/970514.htm | 14 mai 1997 |
| Premier rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics | 2 juin 1997 |
| Audition de sous-ministres sur les subventions aux municipalités conformément à la Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics<br><br>http://www.assnat.qc.ca/archives/archives-36leg1se/fra/Publications/debats/journal/cap/990915.htm | 15 septembre 1999 |
| Cinquième rapport à l'Assemblée Nationale des conclusions et des recommandations à la suite de l'audition des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics sur leur gestion administrative | 17 décembre 1999 |

# ANNEXE 19

Liste des rencontres et rapports du

Comité fédéral permanent des comptes publics

| Rencontres du Comité fédéral des comptes publics qui ont traité du PTIC et reçu des intervenants à cet effet |
| --- |
| |

| Type rapport | Date |
|---|---|
| Comité des comptes publics, Verbatim de la rencontre sur l'étude du chapitre 26 du Rapport du vérificateur général, Programme Travaux d'infrastructure du Canada - Les leçons apprises.<br><br>http://www.parl.gc.ca/35/Archives/committees352/acct/evidence/41_97-02-20/acct41_blk201.html | *20 février 1997* |
| Sixième rapport à la chambre – Suite à l'étude du Chapitre 26 du Rapport du vérificateur général Programme Travaux d'infrastructure du Canada - Les leçons apprises. - Rencontre tenue le 20 février 1997.<br><br>http://www.parl.gc.ca/35/Archives/committees352/acct/minutes/acct_issue-03_38-52/acct_03_repF.html | 14 avril 1997 |
| Comité permanent des comptes publics -Étude du chapitre 17 : Le Programme travaux d'infrastructure Canada: phase II et suivi de la vérification de la phase I) du rapport du vérificateur général du Canada de septembre et novembre 1999.<br><br>*Verbatim de la rencontre du 24 février*<br><br>http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=1040052&<br><br>Language=F&Mode=1&Parl=36&Ses=2<br><br>*Verbatim de la rencontre du 21 mars*<br><br>*http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?*<br><br>*DocId=1040125&Language=F&Mode=1&Parl=36&Ses=2* | 24 février et 21 mars 2000 |
| ONZIÈME RAPPORT à la chambre suite à l'analyse du chapitre 17 du Rapport du vérificateur général du Canada -- Le programme Travaux d'infrastructure Canada : Phase II et suivi de la vérification de la Phase I -- de septembre 1999.<br><br>**http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?**<br><br>**DocId=1031724&Language=F&Mode=1&Parl=36&Ses=2** | 8 juin 2000 |

| | |
|---|---|
| MESURES PAR LE GOUVERNEMENT RELATIVEMENT AU PREMIER RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS, Réponse du gouvernement, conformément à l'article 109 du Règlement.<br><br>http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?<br><br>DocId=142238&Language=F&Mode=1&Parl=36&Ses=2 | Juin 2001 |

# ANNEXE 20

**Liste des Rapport du vérificateur général du Canada**

Rapports des vérificateurs qui ont porté sur la vérification du PTICQ

| Titre du rapport | Date |
|---|---|
| Chapitre 26 — Le programme Travaux d'infrastructure Canada — Les leçons apprises | Novembre1996 |
| Chapitre 17 — Le programme Travaux d'infrastructure Canada — Phase II et suivi de la vérification de la Phase I | Septembre 1999 |
| | |

# ANNEXE 21

Liste des Rapport du vérificateur général du Québec

| Rapports du Vérificateur qui ont porté sur la vérification du PTICQ |
| --- |
| |

| Titre du rapport | Date |
|---|---|
| Rapport à l'Assemblée Nationale, Tome I, Chapitre 16, Programme travaux d'infrastructures Canada-Québec et activité Infrastructures Québec. | 1995-1996 |
| Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997 - CHAPITRE 6 - Subventions aux municipalités - Vérification menée auprès de certains ministères et organismes subventionnaires | 1997-1998 |
| Rapport à l'Assemblée nationale Tome I, Chapitre 6, Suivi de vérification de l'optimisation des ressources, Subvention aux municipalités. | 2002-2003 |

# ANNEXE 22

Tableau préparé par Harchaoui qui démontre au tableau 2a que ce sont les infrastructures d'eau qui ont eu la plus forte croissance à compter des années 1980 alors que la construction des autres types d'actifs a décru.

FIGURE 1

Share of Public Infrastructure Capital Stock and Business Sector Capital Stock in the National Tangible Produced Capital Stock in Current Prices (percentage)

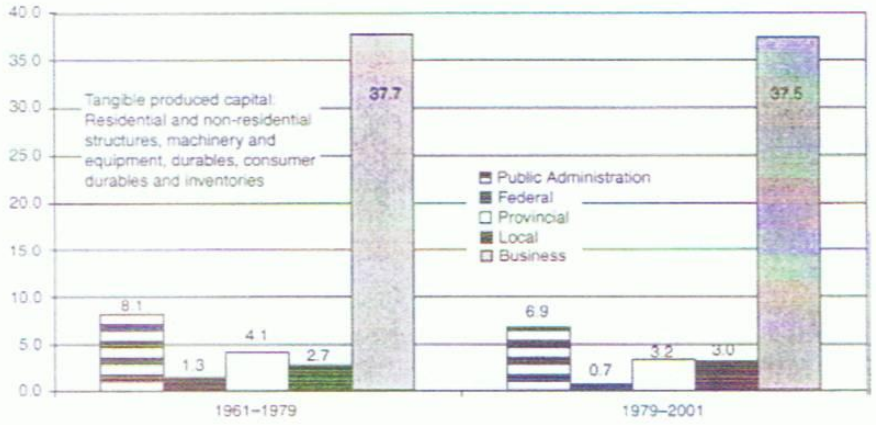
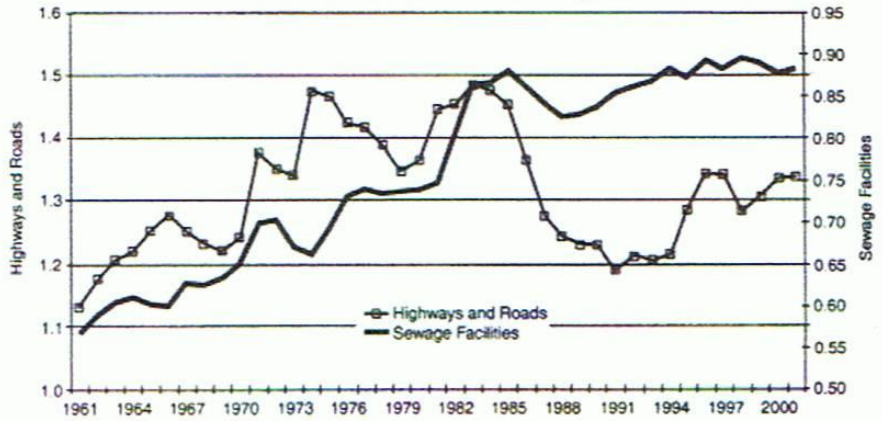



FIGURE 2a

Share of the Local Government Infrastructure Capital Stock by Asset Class in the National Tangible Produced Capital Stock in Current Prices (percentage)



# ANNEXE 23

Entente fédérale-provinciale

Programme d’infrastructures

Canada-Nouvelle -Écosse

CANADA-NOVA SCOTIA

INFRASTRUCTURE PROGRAM AGREEMENT

This Agreement made this 14th day of January 1994.

BETWEEN THE GOVERNMENT OF CANADA (herein referred to as "Canada") represented by the Minister responsible for Infrastructure and the Minister for the Atlantic Canada Opportunities Agency

AND

THE GOVERNMENT OF THE PROVINCE OF NOVA SCOTIA (herein referred to as "the Province") represented by the Minister of Municipal Affairs and the Minister of Finance.

WHEREAS Canada and the Province agree that there is a need to renew and enhance Canada's and Nova Scotia's physical infrastructure, notably in local communities;

AND WHEREAS Canada and the Province agree that sound investments in infrastructure can promote a competitive and productive economy, generate valuable short and long-term employment and accelerate economic recovery;

AND WHEREAS Canada and the Province agree that it is opportune to invest in needed infrastructure in periods of high national or regional unemployment;

AND WHEREAS Canada and the Province agree that such investments need to be undertaken in an efficient and timely manner;

AND WHEREAS Canada and the Province are committed to environmental sustainability and recognize that infrastructure investments can enhance the quality of the environment;

AND WHEREAS the Governor in Council by Order in Council P.C.1993-1/2182 dated December 22, 1993, has authorized the Minister of Infrastructure together with the Minister for the Atlantic Canada Opportunities Agency to execute this Agreement on behalf of Canada;

AND WHEREAS the Lieutenant Governor has authorized the Minister of Municipal Affairs and the Minister of Finance to enter into this Agreement on behalf of the Province of Nova Scotia.

NOW THEREFORE the Parties hereto mutually agree as follows:

**1.0 DEFINITIONS**

1.1 In this Agreement, unless the context requires otherwise,

(a) "Canada" means Her Majesty the Queen in Right of Canada;

(b) "Contributors" includes any local government and any body corporate, whether public or private, sharing in the Eligible Costs of a Project;

(c) "Eligible Costs" means those costs defined in section 7.1 of this Agreement;

(d) "Federal Minister" means the Minister responsible for Infrastructure and includes anyone authorized to act on the Minister's behalf;

(e) "Federal Implementing Minister" means the Minister for the Atlantic Canada Opportunities Agency and includes anyone authorized to act on the Minister's behalf;

(f) "Federal Ministers" means the Federal Minister and the Federal Implementing Minister;

(g) "Fiscal Year" means the period commencing on April 1 of any year and terminating on March 31 of the immediately following year;

(h) "Infrastructure" means physical capital assets in Canada instrumental in the provision of public services;

(i) "Local governments" means a municipality as defined in the Nova Scotia Municipal Affairs Act, Ch. 96, 1989 or any unit local government designated by the Province as eligible for receiving funds under this Agreement;

(j) "Management Committee" means the Committee established pursuant to Section 3.1 of this Agreement responsible for managing and administering this Agreement;

(k) "Ministers" means the Federal Ministers and the Provincial Ministers;

(l) "Minister responsible for Infrastructure" means the President of the Treasury Board of Canada in his capacity as Minister responsible for Infrastructure and includes anyone authorized to act on the Minister's behalf;

(m) "Parties" means Canada and the Province of Nova Scotia;

(n) "Project" means a proposed Infrastructure project that receives approval for implementation by the Management Committee as per section 3.5 of this Agreement;

(o) "Province" means the Province of Nova Scotia;

(p) "Provincial Implementing Minister" means the Minister of Municipal Affairs and includes anyone authorized to act on the Minister's behalf;

(q) "Provincial Minister" means the Minister of Finance and includes anyone authorized to act on the Minister's behalf;

(r) "Provincial Ministers" means the Provincial Minister and the Provincial Implementing Minister; and

(s) "Third Party" means any person, other tha Party to this Agreement or a Contributor, with whom an agreement is signed for the completion of a project.

Words in the singular include the plural, and words in the plural include the singular.

**PURPOSE**

The purpose of this Agreement is to enable Can and the Province of Nova Scotia, in co-operati where and as appropriate, with Contributors to undertake a program of investment in order to:

- renew and enhance the quality of Canada's Nova Scotia's infrastructure which is instrumental in the provision of public services, notably in local communities; a
- provide for timely and effective employme creation.

**MANAGEMENT AND COORDINATION**

blishment and Internal rules

A Management Committee shall be established to administer and manage this Agreement. It shall consist of four members, two to be jointly appointed by the Federal Ministers and two to b appointed by the Provincial Ministers. In addition, the Federal Minister and the Provinci Minister may each appoint one representative as ex-officio member of the Management Committee. The Management Committee shall continue to exis and operate for as long as necessary to meet th requirements of the Agreement.

The Management Committee shall be headed by two Co-Chairs, one from the two federal members, to known as the federal Co-Chair, and one from the two provincial members, to be known as the provincial Co-Chair. The federal and provincia members not appointed as Co-Chairs shall act, i absence of their Co-Chair, as the substitute.

Management Committee shall meet on a timely s at such places and on such dates as may be ed by the Co-Chairs. A quorum for all ings of the Management Committee shall be ma he federal Co-Chair or substitute member and provincial Co-Chair or substitute member.

sions of the Management Committee can only b d upon if agreed by the Co-Chairs or their ective substitutes duly acting for them.

eview and selection

Management Committee shall:

assess all nominated projects, make an approval determination but ensure that no nominated project is approved after March 31, 1996;

develop, where appropriate and in a timely manner, guidelines for the eligibility, assessment and approval of nominated projec having due regard to the following criteria

- incrementality and/or acceleration of investment;
- short and long-term job creation;
- enhancing Canada's and Nova Scotia's economic competitiveness;
- use of innovative technologies;
- bringing Infrastructure up to communit standards, codes and by-laws;
- enhancing long-term skills in the workforce;
- enhancing environmental quality and sustainability;
- use of sound innovative financing techniques which may include private capital; and
- distribution of program benefits withi Nova Scotia.

ensure that any project is:

- consistent with provincial capital planning practices, guidelines and any overall infrastructure development plan(s) affecting the particular regic or area of the Province; and

- structured as to ensure that any ongoing additional operating costs are borne by the project proponent and that satisfactory financial arrangements are in place or have been approved by the Province.

(d) ensure that all contracts awarded for the implementation of a Project incorporate the relevant provisions of this Agreement.

3.6 (a) It is understood and agreed by Canada and the Province that the project approval process shall be initiated by the provincial Co-Chair who shall nominate projects. The Province shall promptly inform the federal Co-Chair of all project proposals or requests as they are received from potential Contributors.

(b) Projects will be nominated by the Provincial Co-Chair from among projects recommended by local governments or provincial Departments and Agencies, evaluated by technical experts.

Administration

3.7 The Management Committee shall be responsible for the administration and management of this Agreement, and without limiting the generality of the foregoing, shall:

(a) ensure that the expected completion date of a project shall not be later than March 31, 1997;

(b) ensure the implementation of the management information and evaluation provisions of this Agreement and ensure a free flow of information between the Parties;

(c) adopt such standards, procedures, forms (e.g., Project Authorization form), reports and guidelines consistent with this Agreement as it deems expedient and appropriate to achieve its purpose;

(d) establish Sub-Committees as may be required from time to time to assist in the management of this Agreement, delegate to them all necessary authority to carry out their

mandate and establish all procedures with respect to its own meetings and those of the Sub-Committees, including rules for the conduct of meetings and the making of decisions where the members are not physically present; and

(e) carry out any other duties, powers and functions specified elsewhere in this Agreement or as may be assigned to the Management Committee by the Ministers to accomplish the Purpose of the Agreement.

**4.0 IMPLEMENTATION**

4.1 Subject to the terms of this Agreement, the Province shall undertake or shall cause to be undertaken the implementation of all projects.

4.2 The review, approval and implementation of any projects shall be undertaken in mutual respect of applicable federal and provincial environmental legislation.

**5.0 CONTRACT PROCEDURES**

5.1 All contracts to be entered into by the Province or by any Contributor with a Third party for the due implementation of a project shall be awarded and administered in accordance with the administrative, management and contract procedures within the Province.

5.2 All contracts entered into pursuant to Section 5.1 shall incorporate the relevant provisions of this Agreement and in particular, that:

- any of the members of the Management Committee, or their representatives, shall be permitted, at all reasonable times, to inspect the terms of the contract and any records and accounts maintained thereunder;

- all applicable labour, environmental and human rights legislation and standards shall be respected; and

- the Third party shall indemnify and save harmless the Parties to this Agreement and their Ministers, officers and employees from and against all claims, demands, losses, damages, costs of any kind based upon any injury or death of a person or damage to or loss of property arising from any willful or negligent act, omission or delay on the part of the Third party or its servants or agents in carrying out the contract.

5.3 The Province and where applicable and at the demand of the Province, the Contributors or any Third party shall indemnify and save harmless Canada, its Ministers, officers and employees from and against all claims and demands arising out of the implementation, operation, maintenance and repair of such project except to the extent that claims and demands relate to the act of negligence or breach of duty of any officer, employee or agent of Canada.

5.4 Upon the completion of any project, the Province or, where applicable, the Contributor or any Third party to whom is assigned the on-going responsibility for such project shall take over full responsibility for that project's operation, maintenance and repair, except in cases where other arrangements between Parties hereto specifically apply.

**6.0 FINANCIAL PROVISIONS**

6.1 (a) Notwithstanding anything in this Agreement but subject to the express condition that there be an appropriation by the Parliament of Canada for the funds necessary for the Fiscal Year in which they are required, the total contribution by Canada under this Agreement shall not exceed $68.854 million.

(b) Except with the written agreement of the Federal Minister,

(i) should the federal share of direct costs referred to in Subsections 7.1 (a), (b), (c) and (d) that are incurred but not necessarily paid for projects approved account for less than $24.1 million by

March 31, 1995, the maximum tota
contribution by Canada under thi
Agreement shall be reduced by th
corresponding to the shortfall; a

(ii) no more than $10.328 million of t
federal share of direct costs rei
to in Subsections 7.1 (a), (b),
(d) may be incurred after March 3
which, in any case, shall be incu
or before March 31, 1997.

6.2 (a) The contribution by Canada from all so
including this Agreement, with respect
one Project shall not exceed one-third
of the total Eligible Costs approved f
project, except as otherwise provided
subsection 6.2 (b) of this Agreement.

(b) Canada may, at the request of the Prov
but subject to the agreement of the fe
Co-Chair, fund more than one-third (1/
the Eligible costs of a specific proje
provided that Canada's share of Eligib
costs for all projects approved under
Agreement, at any given time, by the
Management Committee does not exceed
one third (1/3).

(c) Eligible Costs referred to in Subsecti
7.1 (d) shall be shared equally by the
Parties.

**7.0 PAYMENT PROCEDURES**

7.1 For the purposes of this Agreement, "Eligibl
Costs" include all direct costs properly and
reasonably incurred and paid solely and
specifically in relation to this Agreement t
are:

(a) invoiced against a contract for goods a
services necessary for the implementati
a Project;

(b) any other costs which are incurred and
in the course of implementation of the
Project that are recognized and determi
relevant by the Management Committee;

(c) the salaries and other employment benefits any employee of Canada, the Province or th Contributor engaged solely and specificall for the purpose of implementing a Project under this Agreement which costs have been determined and approved by the Management Committee;

(d) any other administrative costs not otherwi covered in (a),(b) and (c) above, includin those referred to in sections 9.1 and 10.1 this Agreement, which have been determined and approved by the Management Committee;

but shall not include costs which are for:

(e) services or works normally provided by eit Party or Contributor or any other agency o either Party or Contributor; and

(f) the costs of any lands or any interest therein.

Subject to this Agreement, each Party and where applicable and at the demand of the Province, th Contributors shall be responsible for contributi to the Eligible Costs of projects implemented under this Agreement.

Payments by Canada shall be promptly made to the Province on the basis of progress claims setting out the costs actually incurred and paid for the Project, submitted in a form and verified in a manner satisfactory to Canada.

In order to assist with the interim financing of any project, Canada may make interim payments to the Province of up to one hundred percent (100%) of Canada's share of claims submitted, based on estimates, certified by a senior officer of the Province, of costs actually incurred.

The Province shall account for each interim payment by submitting to Canada, within ninety (90) days after such payment by Canada, a detail statement of the actual expenditures incurred an paid, verified in a manner satisfactory to Canad Any discrepancy between the amounts paid by Cana

by way of interim payments and the amounts actually paid by the Province shall be promp adjusted between the Parties.

7.6 Notwithstanding anything in section 7.4, the Province shall not be entitled to any interi payment in a subsequent fiscal year until al payments received by the Province in a previ fiscal year have been repaid or accounted fo manner satisfactory to Canada.

7.7 No claim shall be paid by the Parties unless received on or before March 31 of the year following the Fiscal Year in which the Eligi Cost is incurred and in all circumstances, n later than March 31, 1998.

7.8 The Management Committee shall not normally consider cost overruns on projects approved this Agreement unless, and only in exception circumstances:

(a) the party implementing the Project info the Management Committee immediately wh became aware that a cost overrun was probable;

(b) the Management Committee approved, as b justified, the inclusion of the cost overruns; and

(c) funds are available to cover said cost overruns.

**8.0 AUDIT AND INSPECTION**

8.1 Canada and the Province shall ensure that pr and accurate accounts and records are maintai with respect to each Project undertaken pursu to this Agreement and shall, upon reasonable notice, make such accounts and records availa for inspection.

8.2 Accounts shall be maintained for a period of years beyond March 31, 1996.

8.3 Each of the Parties may inspect the amounts of all claims in respect of any project implemented under this Agreement and the accounts and records related thereto. Any discrepancy between the amounts paid by any of the Parties and the amount payable under this Agreement shall be promptly adjusted between the Parties.

8.4 Each of the Parties hereto will provide to any member of the Management Committee on request all information that would indicate that a Project hereunder has been undertaken or completed and the costs incurred with respect thereto.

**9.0 PROGRAM EVALUATION**

9.1 The Management Committee shall approve a plan and budget for the evaluation of the Program of Infrastructure within six months of the signing of the Agreement. Costs associated with the evaluation shall be shared equally by the Parties.

9.2 The evaluation plan shall identify: responsibilities for evaluation activity and data collection; evaluation issues; and the character and timing of data collection.

9.3 The Management Committee shall approve the terms of reference for the evaluation before it is undertaken.

9.4 The Management Committee shall submit to the Ministers an evaluation report no later than twelve months after March 31, 1996.

9.5 Each Party will provide the other with all relevant information as may reasonably be required for such evaluation.

**10.0 PUBLIC INFORMATION**

10.1 Canada and the Province hereby agree to undertake, and where appropriate, in cooperation with any Contributor, the development and delivery of a public information Plan for the term of this Agreement which will enhance opportunities for appropriate, continuous and consistent recognition

for federal-provincial co-operation activities under this Agreement. The mechanisms thereof shall be determined by the Management Committee. Costs associated with the development and delivery of the Plan shall be shared equally by the Parties.

10.2 No public announcement of an activity under this Agreement shall be made by a Contributor without the prior consent of the Management Committee.

10.3 Public announcements and official ceremonies concerning measures covered and projects approved under this Agreement shall be made and organized jointly by the Parties and they each shall have an equal opportunity to participate. Costs associated with any public announcement and official ceremony by the Parties and/or Contributors shall be Eligible Costs.

10.4 All public information material jointly approved by the Parties in relation to this Agreement shall be in both English and French and indicate that the project is being implemented pursuant to this Agreement and shall fairly reflect the contribution of the Parties and the Contributors.

10.5 All public information material related to calls and tenders for projects produced for or by Third parties, including project signage, receiving funding under this Agreement shall clearly and prominently indicate that such funding was provided under the terms of this Agreement and it shall be a condition of such funding that the recipient conform to this clause.

10.6 (a) Canada and Nova Scotia may provide, install at the appropriate location, and maintain throughout the duration of each Project, one or more signs indicating that the Project is an Infrastructure Project undertaken under the auspices of this Agreement or bearing any other such message approved by the Management Committee; and

(b) Canada and Nova Scotia may provide and install, upon completion of any Project, where feasible, a plaque or permanent sign bearing an appropriate inscription.

## 11.0 GENERAL

11.1 This Agreement may be amended from time to time on written agreement of the Federal Ministers and Provincial Ministers. It is expressly agreed and understood, however, that any amendment to Section 2.0 dealing with purpose, to the part of Subsection 3.5 (a) dealing with the last approval date, to Subsections 6.1 (a) and 6.2 (a) dealing with the financial participation of Canada must be approved by the Governor in Council or must obtain any other approval that may be otherwise statutorily required.

11.2 No member of the House of Commons of Canada or of the Senate of Canada or of the House of Assembly of Nova Scotia shall be admitted to any share or part of any contract, agreement or commission made pursuant to this Agreement or to any benefit arising therefrom.

11.3 Nothing in this Agreement is to be construed as authorizing one Party or, at the demand of the Province, any Contributor to contract for or to incur any obligation on behalf of the other or to act as agent for the other.

11.4 All property including patents, copyrights and other intellectual property and any revenue acquired as a result of the work performed under any approved projects shall be disposed of, licensed or otherwise dealt with as the Management Committee may from time to time determine.

11.5 Notwithstanding any other provision of this Agreement, all obligations of Canada incurred by virtue of this Agreement shall be subject to the Financial Administration Act.

11.6 (a) Any dispute between Canada and Nova Scotia hereto on any question of law or fact arising out of this Agreement shall be submitted to and determined by the Federal Court of Canada pursuant to the Federal Court Act of Canada.

(b) Any dispute arising from contracts entered into pursuant to Section 5.1 of this Agreement shall be submitted to and determined by the court having jurisdiction and governing said contracts.

This Agreement has been executed on behalf of Canad
the Minister of Infrastructure and the Minister for
Atlantic Canada Opportunities Agency and on behalf
the Province of Nova Scotia by the Minister of
Municipal Affairs and the Minister of Finance.

| GOVERNMENT OF PROVINCE OF NOVA SCOTIA | GOVERNMENT OF CANADA |
|---|---|
| Minister of Municipal Affairs | President of Treasury Board in his capacity Minister responsible Infrastructure |
| Minister of Finance | Minister for the Atla |

# ANNEXE 24

Allocation des fonds du

Programme d'infrastructure par province

Comparaison avant et après pondération par le taux de chômage

Le tableau permet une comparaison entre les parts relatives de population et de fonds obtenus pour chacune des provinces suite à la pondération effectuée de la population par le taux de chômage.

represents the cost of Program administration which, at less than 0.5 percent of total expenditures, is remarkably low.

**Table 2.1**
**Allocation of Federal Infrastructure Program Funds by Province**

| Province or Territory | Population | Share of Unemployment | Federal Funds | |
|---|---|---|---|---|
| | % | % | $ Millions | % |
| British Columbia | 12.1 | 10.5 | 225.1 | 11.3 |
| Alberta | 9.1 | 8.3 | 172.7 | 8.7 |
| Saskatchewan | 3.3 | 2.5 | 57.7 | 2.9 |
| Manitoba | 3.7 | 3.2 | 68.3 | 3.4 |
| Ontario | 37.1 | 35.5 | 722.4 | 36.3 |
| Quebec | 24.9 | 28.0 | 526.8 | 26.5 |
| New Brunswick | 2.6 | 2.6 | 51.1 | 2.6 |
| Prince Edward Island | 0.5 | 0.8 | 11.9 | 0.6 |
| Nova Scotia | 3.2 | 3.7 | 68.8 | 3.5 |
| Newfoundland | 2.0 | 2.9 | 49.1 | 2.5 |
| Northwest Territories | 0.2 | 0.2 | 4.4 | 0.2 |
| Yukon | 0.1 | 0.1 | 2.2 | 0.1 |
| First Nations | 1.2 | 1.8 | 29.4 | 1.4 |
| Totals | 100.0 | 100.0 | 1,990.0 | 100.0 |

*Management of the Program*

To a great extent, implementation of this Program builds on prior experience of the federal government in programs involving the transfer of funds for purposes that are basically the responsibility of provincial governments. The federal agencies responsible for implementation are also the same as those that have been used previously for regional development programs.[1]

[1] These are the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA) for the Atlantic Provinces, Western Economic Diversification (WED) for the Western Provinces, Industry Canada for Ontario (COIW), the Federal Office of Regional Development - Quebec (FORD-Q), and the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) for the First Nations component and the Territories.

# ANNEXE 25

**Valeur réelle des subventions**

**si on tient compte de leur versement sur plusieurs années**

Nous tenons compte de la perte du pouvoir d'achat découlant de l'inflation dans nos calculs. Nous supposons ainsi que le coût des projets croit d'une année à l'autre en fonction des augmentations salariales et du coût des matériaux

Les annonces faites au début du  programme stipulait un investissement de 6 milliards de $ en dollars de 1994. Cependant, en raison de l'inflation, il en coutait davantage aux villes pour réaliser leurs projets dans les années subséquentes à l'année 1994.

Pour établir nos données nous avons utilisé les informations contenues dans les budgets fédéraux qui permettaient de suivre l'évolution des dépenses réelles en fonction des sommes prévues annuellement au budget. L'annexe 25 A précise l'évolution des déboursés du gouvernement fédéral entre les exercices 1994/95 et 97-98, dernière année où l'information est disponible. Nous avons utilisé les données de 1997-98 car ce sont qui révèlent l'information la plus précise.

À l'annexe 15 B, l'on établit, pour la subvention fédérale,  les sommes réelles disponibles pour les municipalités pour effectuer leurs projets en tenant compte du coût supplémentaire engendré par l'inflation.

À l'annexe 15 C, comme le rythme des engagements du provincial est identique à celui du fédéral, nous cumulons les transferts fédéral et provincial pour établir la perte de pouvoir d'achat du secteur municipal, établi à 2,4 %.

# ANNEXE 25 A

## PRÉVISION ORIGINALE DES DÉBOURSÉS

| Année d'approbation | Montant du programme | 94-95 | 95-96 | Budget prévu 96-97 | 97-98 | 98-99 | Total prévision |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Févrer 1994 | 2000 | 700 | 1000 | 300 | | | 2000 |
| | | | | | | | |
| Févrer 1996 | | 400 | 900 | 500 | 100 | | 1900 |
| | | | | | | | |
| Févrer 1996 (1) | | 400 | 900 | 500 | 200 | | 2000 |
| | | | | | | | |
| Févrer 1997 | | 400 | 900 | 500 | (2) 200 | | 2000 |
| | | | | | | | |

1) Dans lws données fournies par le Ministère en 96-97, il manquait une somme de 100 K$ .
Laquelle a été corrigée dans les données de 97-98.
2) Les données du Ministère indique une somme de 600 millions de $.
Elles incluent la programmation additionnelle de 400 millions de $.

# ANNEXE 25 B

## IMPACT DE L'INFLATION
## SUR LA SUBVENTION FÉDÉRALE

| | | Budget prévu | | | | | TOTAL prévision |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | **94-95** | **95-96** | **96-97** | **97-98** | **98-99** | |
| *Taux d'inflation* | | | **2,20%** | **1,50%** | **1,70%** | | |
| | | | | | | | |
| **Subvention Fédérale** | **$ courant** | 400 | 900 | 500 | 200 | | 2000 |
| (-) Impact inflation | | 0 | 19,4 | | | | 19,4 |
| | | | | | | | |
| (-) Impact inflation | | | | 18,0 | | | 18,0 |
| | | | | | | | |
| (-) Impact inflation | | | | | 10,4 | | 10,4 |
| **Subvention fédérale** | **$ constant** | **400** | **880,6** | **482,0** | **189,6** | | **1952,2** |

# ANNEXE 25 C

## ÉCART ENTRE LES DOLLARS CONSTANTS ET LES DOLLARS COURANTS POUR LES SUBVENTIONS PROVINCIALES ET FÉDÉRALES

| | | Budget prévu | | | | | Total prévision |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 94-95 | 95-96 | 96-97 | 97-98 | 98-99 | |
| $ courant | | 400 | 900 | 500 | 200 | | 2000 |
| $ courant | | 400 | 900 | 500 | 200 | | 2000 |
| $ courant | | *800* | *1800* | *1000* | *400* | *0* | *4000* |
| $ constant | | 400 | 881 | 482 | 190 | | 1952 |
| $ constant | | 400 | 881 | 482 | 190 | | 1952 |
| $ constant | | *800* | *1761* | *964* | *379* | *0* | *3904* |
| | | | | | | | |
| **en $** | | **0** | **39** | **36** | **21** | **0** | **96** |
| | | | | | | | |
| **en %** | | | **2,15%** | **3,80%** | **5,21%** | | **2,39%** |

# ANNEXE 26

Questionnaire utilisé dans les entrevues semi-dirigées

# PROJET DE THÈSE
# QUESTIONNAIRE

## Hypothèse 1. Sur les instruments

Nous émettons l'hypothèse *que l'utilisation d'un programme à frais partagés tripartite peut ne pas engendrer une mainmise des gouvernements supérieurs, comme l'affirment les tenants du fédéralisme fiscal. En effet, lorsque le gouvernement provincial est parti prenante à la livraison du programme, il devient en sorte le prestataire des services et consacre beaucoup d'effort à contrer les visées de contrôle du fédéral. Ce faisant, il dispose de moins de temps pour contrôler les villes. Celles-ci jouissent donc d'une latitude d'action plus large que si les subventions n'émanaient que d'un seul palier gouvernemental.*

***Conception du programme***

*Est-ce qu'un programme tripartite était pertinent dans le contexte?*

*Quels étaient les avantages de l'instrument?*

*Qu'elles sont les problèmes que vous anticipiez?*

*Y-avait-il des risques politiques à utiliser un programme tripartite?*

***Relation fédérales provinciales***

*Était-il prévu dès le départ que le fédéral ne serait pas partie prenante à la ges programme au Québec?*

*Quelles étaient les avantages à centraliser le programme au niveau provincial?*

*Est-ce que vous avez eu de multiples discussions avec le fédéral sur la gestion du prog avant et pendant le programme?*

***Relations ville/fédéral, relations villes/provincial***

*Est-ce qu'il y a eu des interventions entre le fédéral et le municipal?*

*Est-ce que les villes étaient en accord avec une gestion provinciale?*

## Hypothèse 2. Sur la confection de l'agenda

Nous émettons l'hypothèse *que pour contrecarrer l'effet négatif des compressions budgétaires substantielles dans le budget de l'État et la décision de ne pas abolir la TPS, le gouvernement libéral a utilisé le PTICQ comme un moyen de diversion.*
*La problématique de la détérioration des infrastructures publiques est connue parce qu'elle a fait l'objet du contenu du programme politique du parti libéral. Le gouvernement est en début de mandat, une période intéressante pour la mise en place d'un nouveau programme. Finalement, des programmes tripartites existent dans le coffre à outil de la fonction publique, tel le financement du programme des habitations à loyer modique.*

**Entrepreneur politique**
Qu'est ce qui a poussé la FCM à aller de l'avant avec le programme? La situation prévalant aux USA ou la pression de villes, de maires ou la FCM elle-même.

Avez-vous penser à d'autres instruments? Avait-il déjà été utilisé?

Quelles sont les stratégies qui ont été utilisés de 1983-1994 pour mousser le programme?

Comment avez-vous convaincu les provinces?

Pourquoi les conservateurs ont constamment refusé le programme? < #mandol déficit pas de #

Quel était la raison principale pour les libéraux (Chrétien accepte le programme?

Comment avez-vous contourné le problème que les villes sont de juridiction provinciale?

Après que les libéraux se sont appropriés le programme, vous êtes vous sciemment retiré de l'espace public?

Aviez-vous convenu d'une alliance avec d'autres partenaires? Et pourquoi?
Pression des villes ou FCM ?

***Contexte politique***

Pourquoi la rénovation des infrastructures était-elle inscrite dans le programme du parti lib

Est-ce le programme d'infrastructure était considéré comme prioritaire dans le programme
Qu'est ce qui militait d'implanter le programme dès le début du mandat?

***Boîte à outils***

Qui est-ce qui a conçu le mode de dispensation du programme?

Aviez-vous un programme de financement des infrastructures (PTICQ) préparé av élections? Aviez-vous une étude de préparé sur la problématique du déficit des infrastructu
Est-ce que les objectifs permettaient d'avoir un impact sur la réduction du déf remplacement des infrastructures

Étiez-vous en accord avec les modalités du programme mis en place?

Est-ce que des études ont été faites sur les retombées po
construction?

***Émergence de la problématique***

Y avait-il beaucoup de pression pour implanter le program
Avez-vous eu des pressions du monde municipal? (fer
Aviez-vous senti un appui de la population,? Sondag
Est-ce que le ministère était en accord avec le programme?
Qui est ce qui tenait le plus à l'implantation du programme
de pression)?
Comment avez-vous réussi à mettre le programme d'avant
Est-ce que le PTICO suscitait l'intérêt des media?

**Hypothèse 3. Sur la formulation**

Nous émettons l'hypothèse que *la formulation rapide de la politique du programme d infrastructures est reliée au fait, qu'elle s'insère dans le secteur des politiques fiscal où il existe un ensemble d'idées dominantes et peu contestées.*

*Qui plus est, le PTICQ représente une solution intéressante pour la majorité des acteur Pour le gouvernement en place, le PTICQ est peu contestable de la part de la populati en raison de la facilité pour les citoyens à comprendre la problématique et adhérer à solution proposée. Pour le gouvernement, le programme exige peu de fonds à cou terme, en raison du temps nécessaire pour concevoir des projets et les réaliser. De plus, n'exige pas une récurrence dans l'octroi des subventions; elles sont versées pour u période de temps bien précise. Pour le monde des affaires, il représente des reven additionnels alors que pour les syndicats il signifie la création de nouveaux emploi Finalement, le PTICQ répond aux attentes du monde municipal pour le remplacement leurs infrastructures.*

***Modèles de distribution considérés?***

Est-ce qu'il« y avait plusieurs options retenus pour la livraison du programme? A considéré d'autres instruments financiers et différents modèles de livraison du programm

Est-ce que l'approche au niveau fédéral et provincial était la même?

Est-ce que le mode de dispensation choisi découlait d'un programme déjà existant?

Avez-vous déjà expérimenté ce type d'instrument? Apparaissait-il approprié?

Est-ce que le programme retenu a été proposé par le ministre ou dessiné par les fonction

***Tables de discussions***

Modes de discussions pour établir les modes de dispensations du programme?

Y-a-t-il eu une commission parlementaire?

Y-a-t-il eu des amendements en première et deuxième lecture? Était-elle d'importance?

***Intervenants impliqués?***

Avez-vous eu des discussions avec des groupes en faveur/opposés au programme conception du programme?

Avez-vous eu des discussions avec des experts externes (scientifique)?

Est-ce que le municipal a été impliqué dans la confection du programme?

Quelles sont les intervenants qui se sont intéressés au choix du programme? Quels

Est-ce que les intervenants municipaux ont été suffisamment consultés dans la formulation du programme ?

Est-ce que le monde municipal craignait de se voir imposer des contraintes opérationnelles (lourdeur administrative) ?

Est-ce que le monde municipal craignait de se voir imposer des contraintes sur le type de projet à réaliser ?

Est-ce que les groupes de pression ont été impliqué suffisamment dans la formulation du programme ?

Est-ce que les groupes de pression étaient en accord avec le libellé du programme?

**Hypothèse 4 – Prise de décision**

C'est pourquoi, l'hypothèse émise, *c'est que la décision retenue est davantage fondée sur un choix politique que sur la recherche d'une solution optimale. Comme, les trois niveaux de gouvernement sont parties prenantes, les décideurs ont davantage recherché dans les instruments déjà en place un mode d'implication tripartite ayant déjà fait ses preuves que la solution la meilleure. L'utilisation d'une approche connue a également eu un effet important sur la réduction du délai entre les élections fédérales et la signature des ententes fédéral provincial.*

***Mode de prise de décision***

- *Pourriez-vous expliquer comment s'est faite la prise de décision?*
- *Qu'elle est la personne qui a prise la décision finale?* (trancher ?
- *Est-ce que la décision s'est prise au conseil des ministres?*
- *Est ce que les villes étaient parties prenantes aux discussions?*
- *Est-ce que les deux niveaux de gouvernements supérieurs étaient en accord avec la décision? Si non, est ce qu'un* ***compromis a du être négocié*** *ou non? Liberté de choix ou autonomie?*
- *Est-ce que la mise en place se situait dans une fenêtre d'opportunité pour chacun des gouvernemnts?*
- Comment se sont déroulées les négociations avec le fédéral?
- Qui était le négociateur fédéral?
- Avez-vous été approché par les villes?
- Y-a-il eu des discussions avnt les élections?
- Qu'elles étaient les principaux avantages du programme?
- Qu'elles étaient les buts du programme?
- Y-avait-il beaucoup de demandes du fédéral?
- Avez-vous souvenir de projets abandonnés? Avez-vous souvenir de projets borderliene?
- Avez-vous gardé une bonne ou mauvaise impression du programme?
- Est-ce que les fonctionnaires, les villes et les citoyens étaient satisfaits du programme?
- Du point de vue politique est ce que les citoyens attachaient de l'importance au programme? Ou est ce qu'il vous fallait faire un sondage sur l'acceptation du programme par les cotoyens avant d'aller de l'avant?

***Acceptation de la décision***

*Est-ce qu'il y avait un consensus a priori des intervenants?*

- discussion en chambre (débat entre députés)
- lorsque avait réservé des fonds

*Est –ce que la décision finale retenue était celle du ministre?*

*Est-ce que certains intervenants (tant politique, administratif ou extérieur) se sont opposés à la mise en place du programme?*

*Qu'est-ce qui a milité pour le choix de l'instrument?*

***Adhésion légale des intervenants***

*Est-ce que la signature des ententes vous a paru se faire normalement ou plus rapidement qu'anticipée? Si plus rapide, qui voulait que la décision d'aller de l'avant soit rapide?*

*Est-ce que le programme impliquait l'ajout de fonds supplémentaire par l'État ou impliquait –il l'amputation des subsides à des programmes déjà en place?*

*Est-ce que la mise en place du programme a été décalée ou avancée?*

## Hypothèse 5. – Sur l'implantation

***Nous émettons l'hypothèse que*** *la portion québécoise du program pu fonctionner sous une direction très centralisée, moins en raison l'implication du ministre en place, mais davantage parce que infrastructures est peu complexe et que les objectifs attendus et les (Howlett et Ramesh : 192)*

***Style de gestion***

*Qualifieriez-vous le style de gestion du ministre de central décentralisateur?*

*Est-ce que le fédéral était en accord à laisser la gestion du program*

*Est-ce que le monde municipal québécois souhaitait que la gestio provincial?*

*Est ce que les relations du ministre avec le fédéral étaient bonnes?*

*Est-ce que les relations du ministre avec le municipal étaient bonnes*

*Est-ce que les fonctionnaires appréciaient le style de gestion du mini*

*Est-ce que le ministre était trop présent dans les opérations quotidie*

*Est-ce que les relations avec le bureau du ministre québécois étaient*

*Est-ce que la décision de laisser la gestion québécoise au provinc l'objet d'un compromis?*

**Modalités administratives**

*Aviez- vous la capacité organisationnelle pour le supporter?*

*Est-ce que les systèmes informatisés permettaient une saine gestion*

*Est-ce que les directives étaient trop lourdes?*

*Est-ce que le processus de vérification et de paiement du Ministère é*

*Est-ce que les fonctionnaires avaient une autonomie suffisante pour*

*Est –ce que les fonctionnaires provinciaux avaient l'expérience programme.*

*Est-ce que la programmation utilisée était totalement nouvelle?*

***Évaluation du bon fonctionnement du programme***

*Est-ce que le déroulement du programme s'est fait harmonieusem forts et faibles?*

*Est-ce que le type de projets privilégiés dans le programme était per*

*Est-ce que la marge de manœuvre des villes était suffisante? Est-ce que les méthodes de suivi mises de l'avant par le provincial permettaient une juste balance entre l'obligation de contrôle du provincial et le besoin d'autonomie des villes?*

*Est-ce que les villes avaient une marge d'autonomie suffisante leur permettant de mettre de l'avant les projets jugés prioritaires?*

*Est-ce qu'il y avait des différences importantes entre la gestion du programme québécois et les*

## Hypothèse 6 – L'évaluation des politiques publiques

Une hypothèse est émise *voulant que le PITCQ crée une situation d'apprentissage idéale Le Canada et ses provinces peuvent être considérés comme des institutions bien organisées et les récipiendaires impliqués, dans le programme sont essentiellement des villes.*
*Ainsi, les intervenants sont conscients rapidement des lacunes de la programmation, par la rétroaction des acteurs municipaux et les rapports des évaluateurs et des vérificateurs. Par la suite, ils apportent avec célérité les correctifs pertinents.*
*Cette situation provoque un environnement facilitant une évaluation positive du PTICQ de la part des décideurs et la décision de le prolonger au delà de la période initialement prévue.*

***Types d'évaluation***

*Est-ce que les outils utilisés dans l'évaluation de programme et les vérifications opérationnelles et de contrôle étaient adaptés au PTICQ?*

*Est-ce que les commentaires des évaluateurs du programme (tant vérificateurs qu'analyste en évaluation) étaient pertinents ?*

***Mise en place des évaluations***

*Est-ce que les recommandations ont été mises de l'avant? Si oui, à quel %?*

*Est-ce que les recommandations étaient considérées comme utiles ou plutôt comme un mal nécessaire?*

*Est-ce que les corrections apportées au programme en cours de route ont permis son prolongement (pérennité)? Si oui, avez-vous des exemples?*

*Est-ce que les commentaires des évaluateurs et des vérificateurs étaient aussi pertinent l'un que l'autre?*

*Est-ce que les commentaires ou récriminations du monde municipal villes ont été intégrés en cours de programme?*

*Est-ce que les évaluateurs de programme ou les vérificateurs ont consulté le monde municipal?*

*Est-ce que les organismes représentatifs du monde municipal ont consulté leurs membres?*

*Est-ce que vos organismes représentatifs ont été consultés?*

*Est-ce que les représentants des groupes de pression ont été consultés par les vérificateurs et les*

**Question générales**

***Efficacité***

*Est-ce que les villes créent réserves pour la construction ou le remplacement des infrastructures depuis la mise en place du programme?*

*Croyez-vous que le programme devrait également s'adresser à des infrastructures publiques gérés ou propriété du privé?*

*Croyez-vous que le PITCQ devrait permettre le financement d'infrastructures dont on souhaite la gestion ou la propriété par le privé?*

*Est-ce que le programme néglige certaines infrastructures qui ont une portée supra locale? Si oui, le PTICQ devrait-il les intégrer?*

**Efficience**

*Si les gouvernements supérieurs se retirent du PTICQ pensez-vous que le déficit du remplacement des infrastructures va s'accroître?*

- *Est-ce que le PTICQ a diminué le problème du remplacement des infrastructures?*
- *Est-ce que le prolongement du programme est une bonne idée?*

*Croyez vous que les villes sont trop dépendantes du PTICQ, qu'il les empêche de travailler sur des solutions créatives et novatrices ou sur la correction de lacunes administratives?*

*Est-ce que le seuil minimum a atteint ses objectifs ?*

**Équité**

*Croyez-vous qu'il est justifié que le programme exige que le municipal fournisse une partie des fonds?*

- *Croyez vous que le PITCQ permet une redistribution des deniers publiques sur l'ensemble des provinces? Croyez vous que le Québec a été favorisé ou défavorisé?*
- *Croyez-vous que certaines villes ont été défavorisées?*

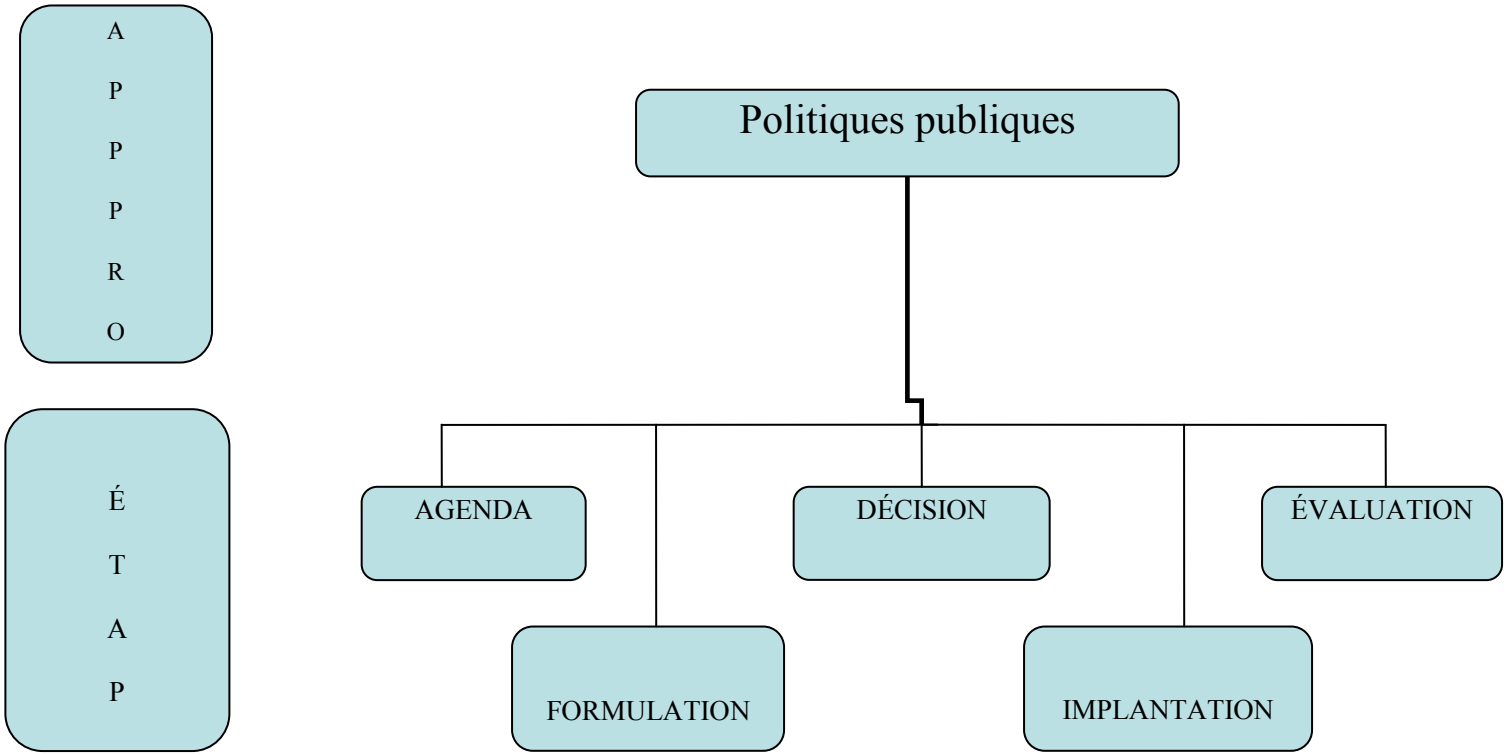
*Croyez – vous que les provinces moins riches ont pu profiter d'une plus grande disponibilité de fonds que les provinces mieux nanties? Péréquation*

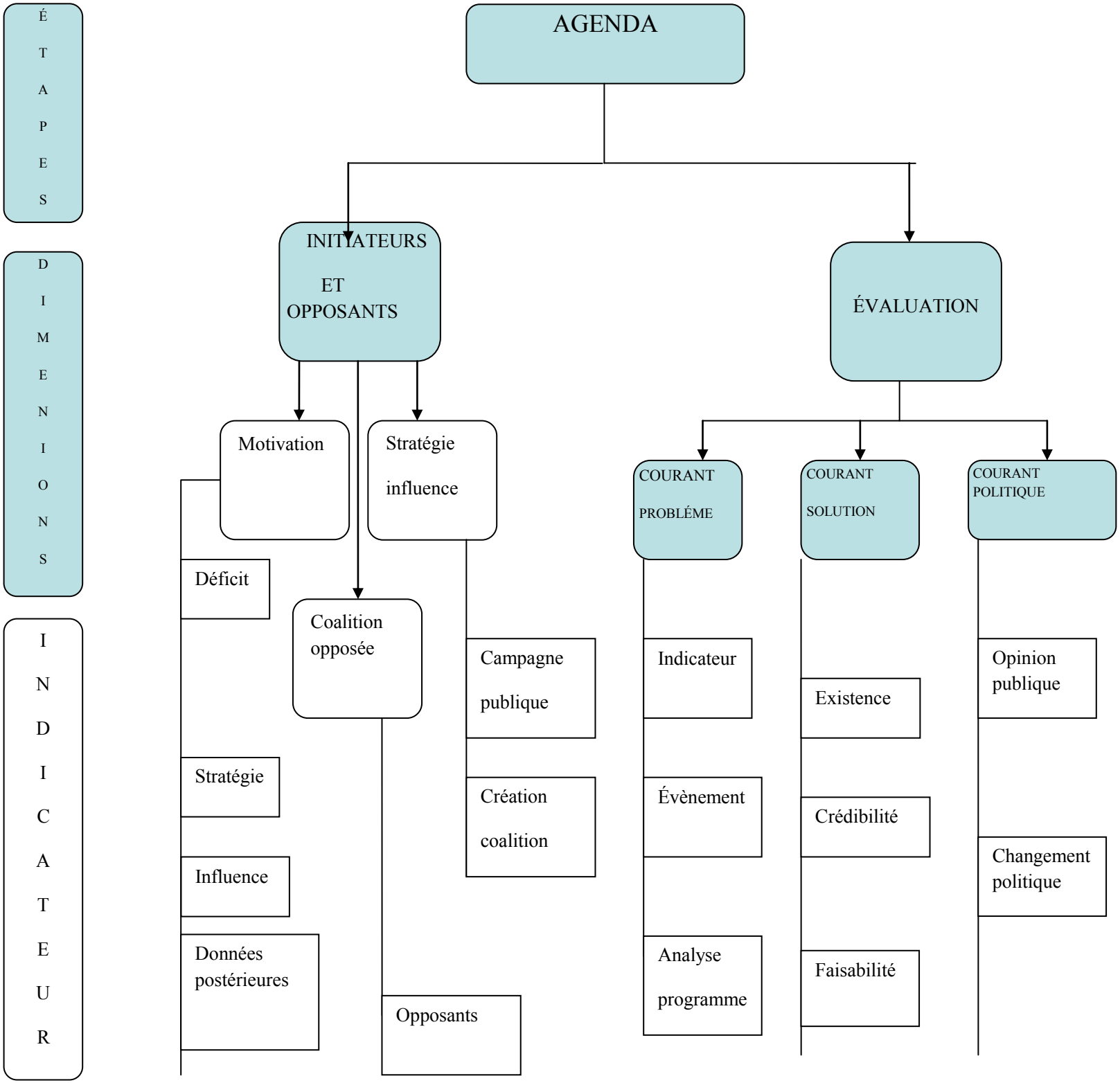
# ANNEXE 27

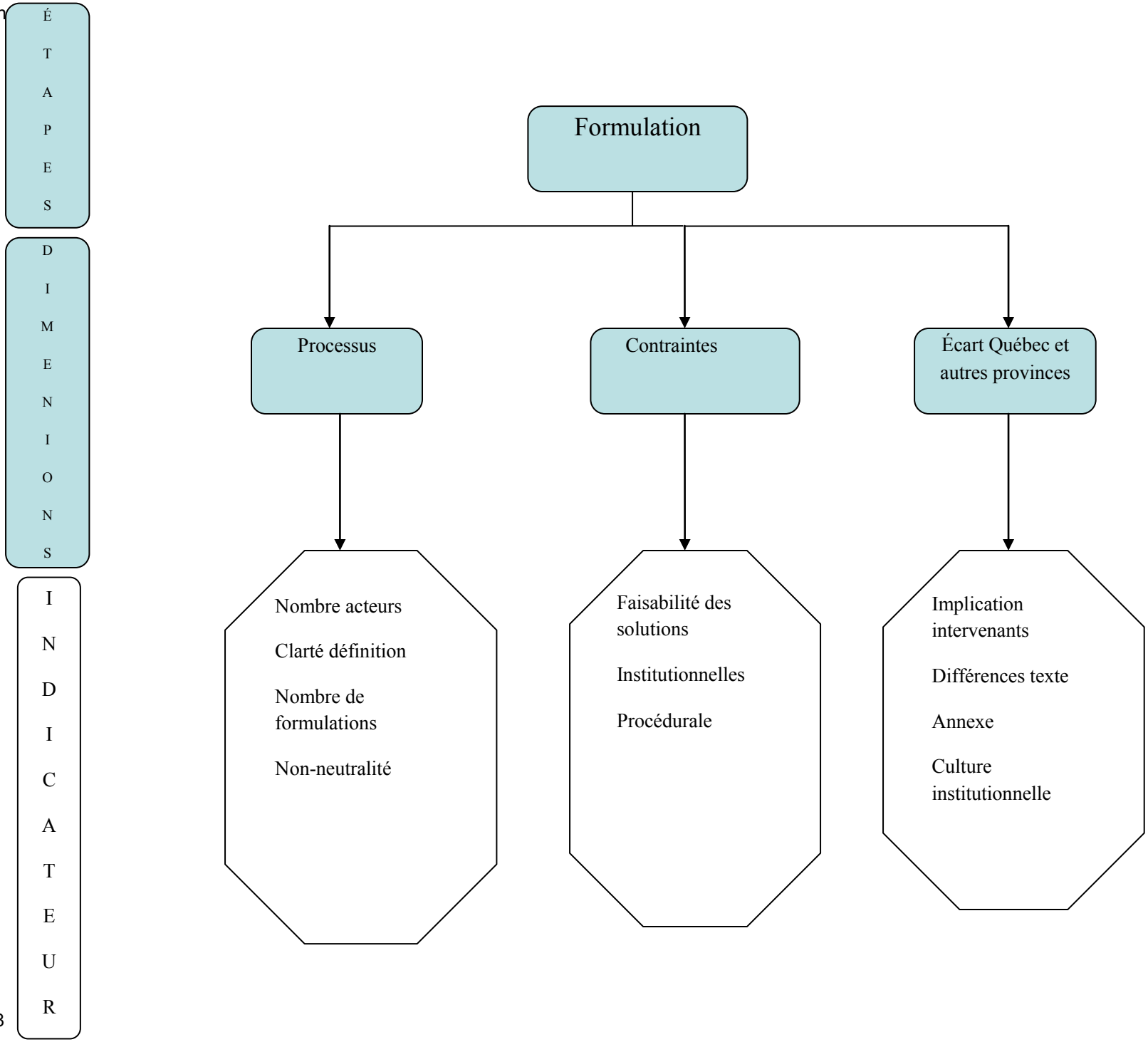
**Unité de mesure**

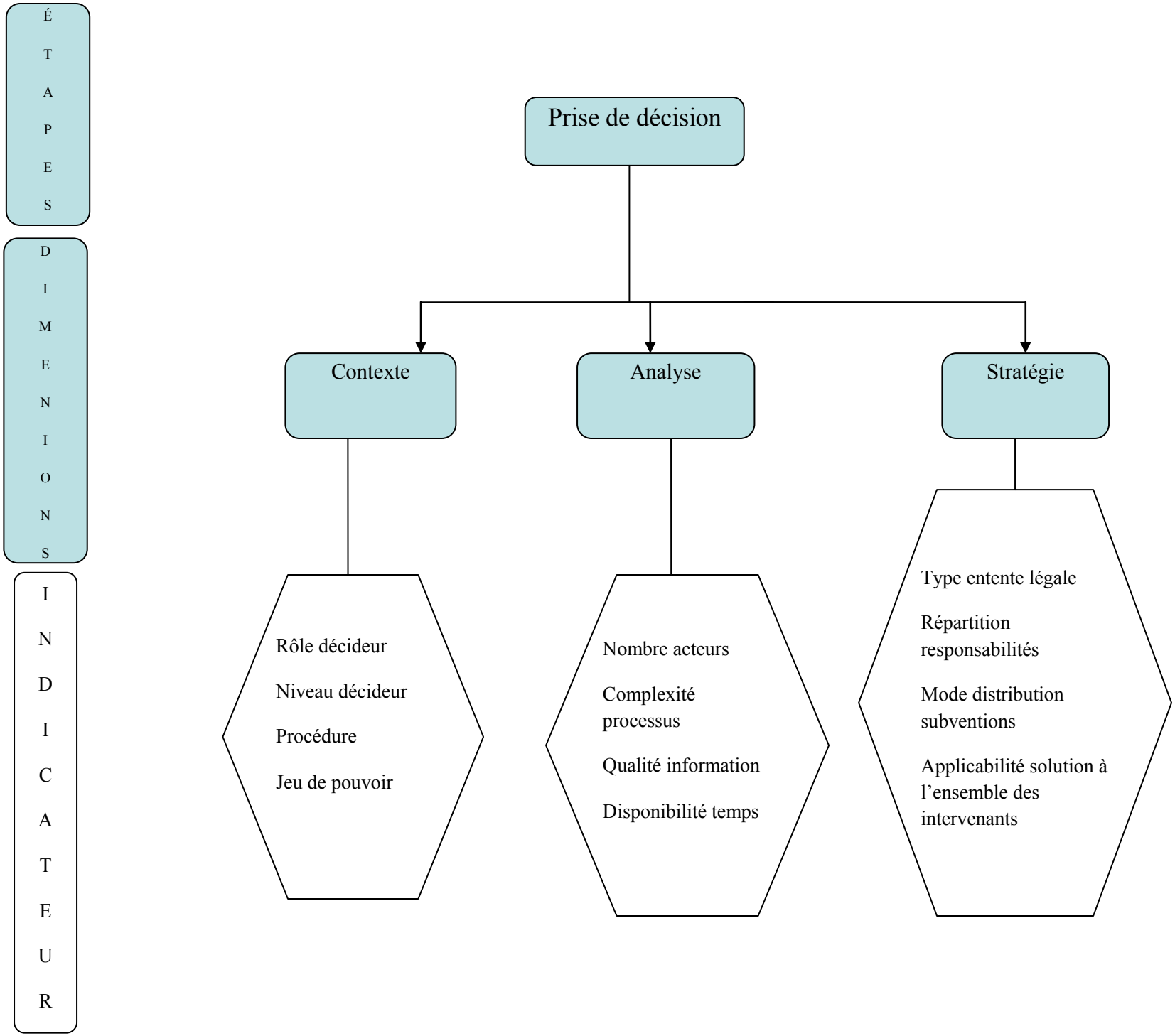
| |
|---|
| Les indicateurs permettent tout à la fois à priori de circonscrire les thèmes à explorer et en cours de réflexion d'analyser les indicateurs les plus pertinents. |

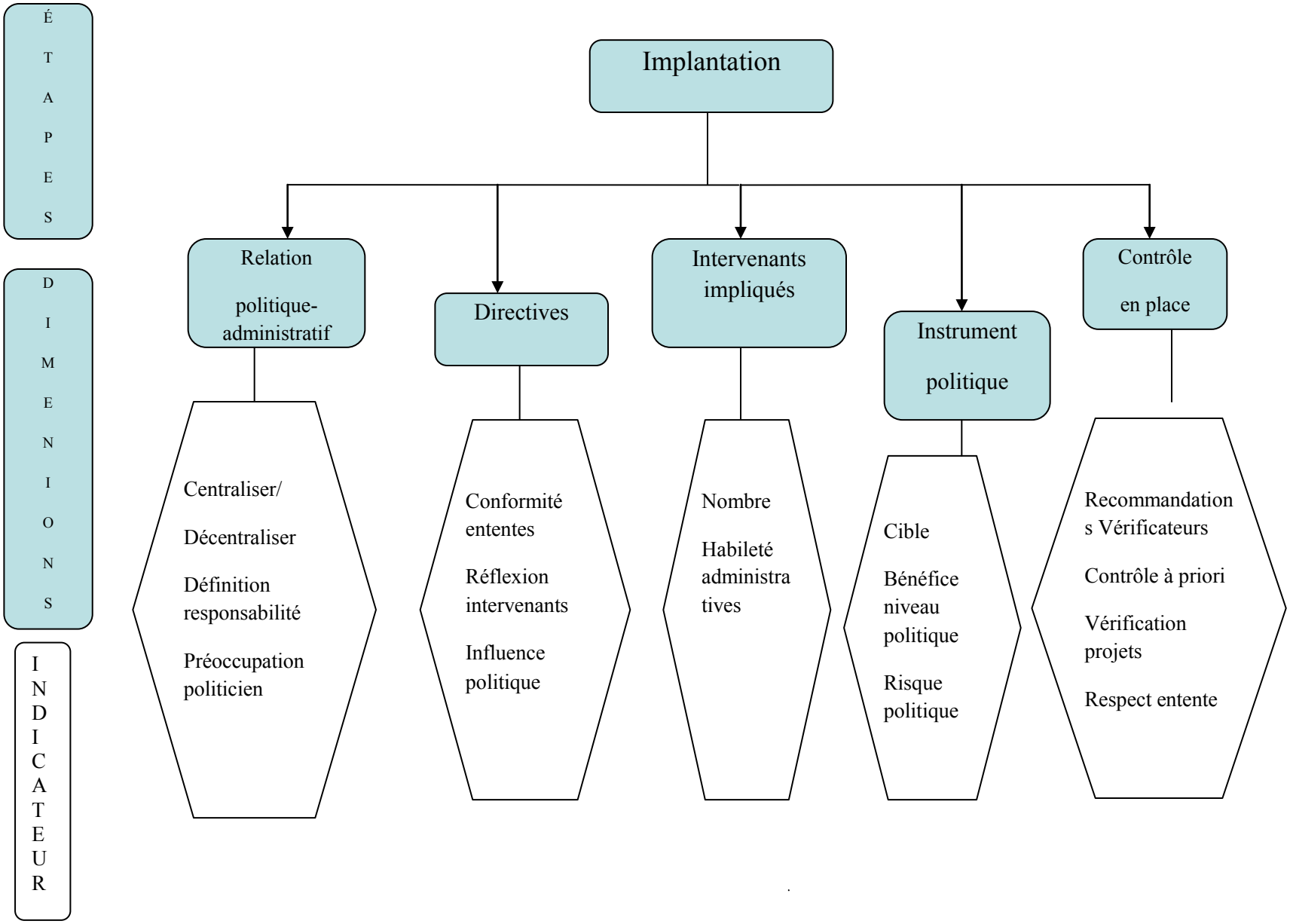
Les organigrammes présentés dans les pages suivantes présentent d'abord de façon schématique les indicateurs retenus. La première page indique chacune des étapes à considérer. Les pages qui suivent précisent pour chacune des dimensions de chacune des étapes, les indicateurs qui ont été retenus comme pertinents pour analyse.

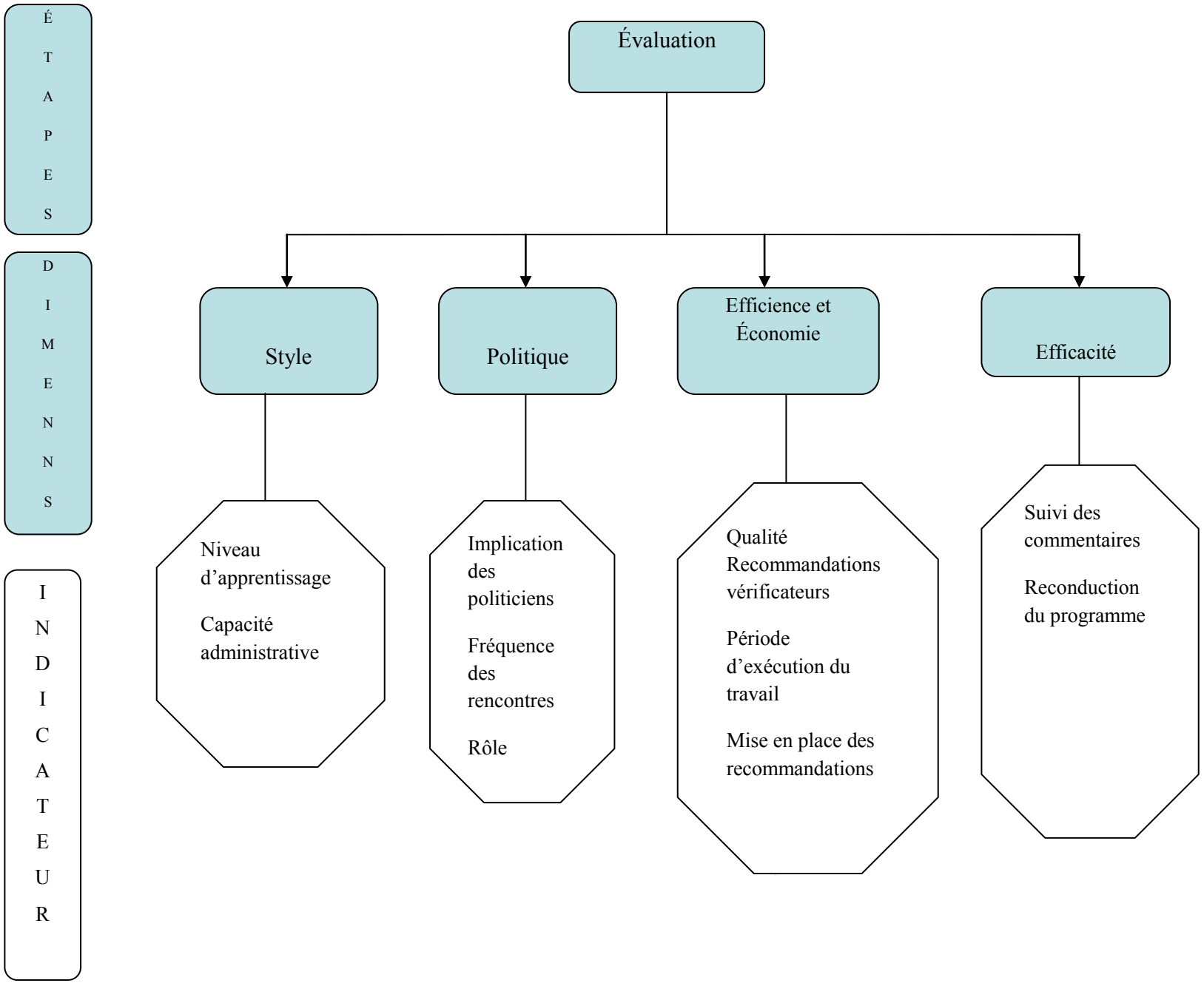

APPRO
ÉTAP
Politiques publiques
AGENDA
FORMULATION
DÉCISION
IMPLANTATION
ÉVALUATION


ÉTAPES
DIMENSIONS
INDICATEUR
AGENDA
INITIATEURS ET OPPOSANTS
ÉVALUATION
Motivation
Stratégie influence
Déficit
Coalition opposée
Campagne publique
Création coalition
Stratégie
Influence
Données postérieures
Opposants
COURANT PROBLÉME
COURANT SOLUTION
COURANT POLITIQUE
Indicateur
Évènement
Analyse programme
Existence
Crédibilité
Faisabilité
Opinion publique
Changement politique


ÉTAPES
DIMENSIONS
INDICATEUR
Formulation
Processus
Contraintes
Écart Québec et autres provinces
Nombre acteurs
Clarté définition
Nombre de formulations
Non-neutralité
Faisabilité des solutions
Institutionnelles
Procédurale
Implication intervenants
Différences texte
Annexe
Culture institutionnelle


ÉTAPES
DIMENSIONS
INDICATEUR
Prise de décision
Contexte
Analyse
Stratégie
Rôle décideur
Niveau décideur
Procédure
Jeu de pouvoir
Nombre acteurs
Complexité processus
Qualité information
Disponibilité temps
Type entente légale
Répartition responsabilités
Mode distribution subventions
Applicabilité solution à l'ensemble des intervenants


ÉTAPES
DIMENSIONS
INDICATEUR
Implantation
Relation politique-administratif
Directives
Intervenants impliqués
Instrument politique
Contrôle en place
Centraliser/
Décentraliser
Définition responsabilité
Préoccupation politicien
Conformité ententes
Réflexion intervenants
Influence politique
Nombre
Habileté administratives
Cible
Bénéfice niveau politique
Risque politique
Recommandations Vérificateurs
Contrôle à priori
Vérification projets
Respect entente


ÉTAPES
DIMENNNS
INDICATEUR
Évaluation
Style
Politique
Efficience et Économie
Efficacité
Niveau d'apprentissage
Capacité administrative
Implication des politiciens
Fréquence des rencontres
Rôle
Qualité Recommandations vérificateurs
Période d'exécution du travail
Mise en place des recommandations
Suivi des commentaires
Reconduction du programme

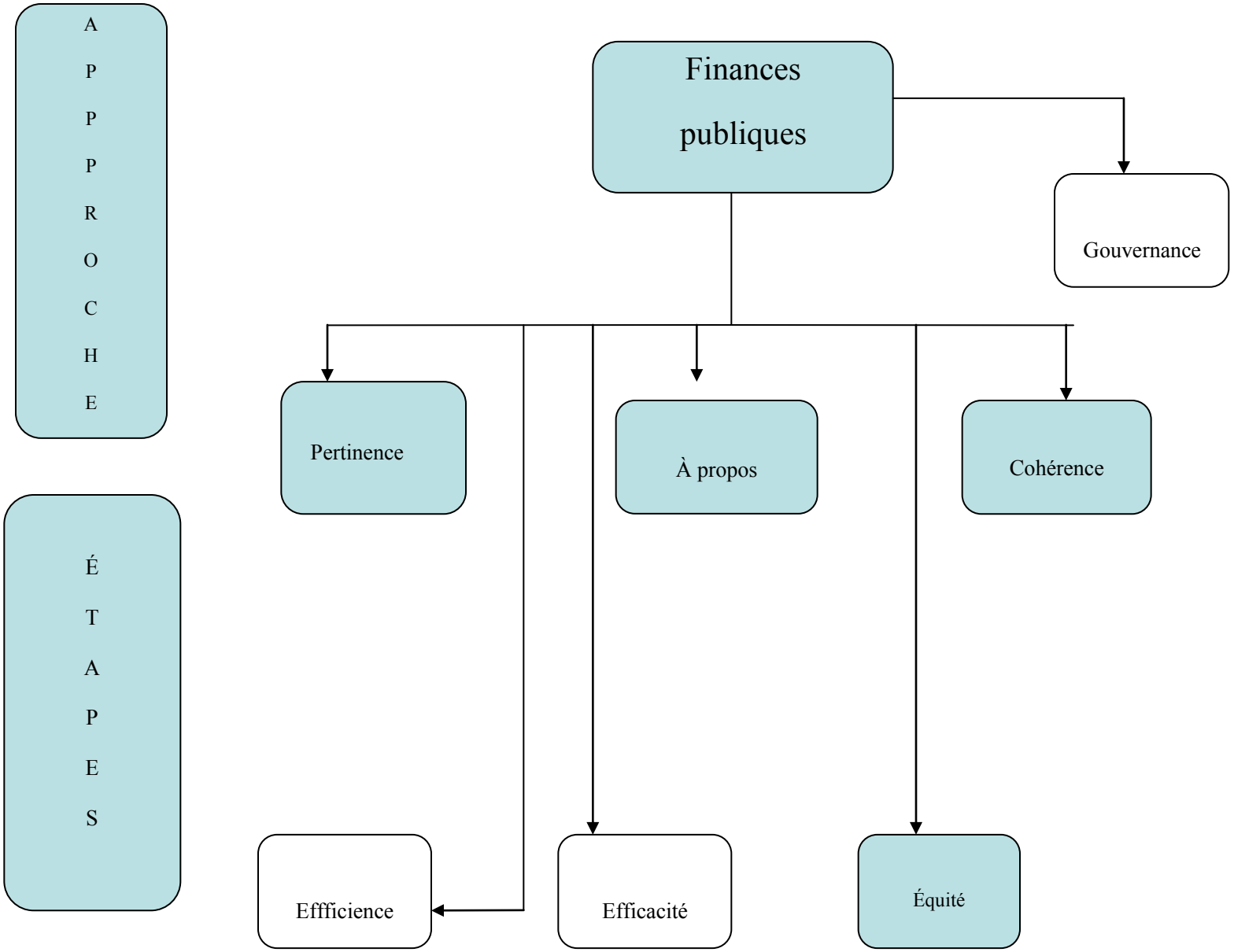
# ANNEXE 28

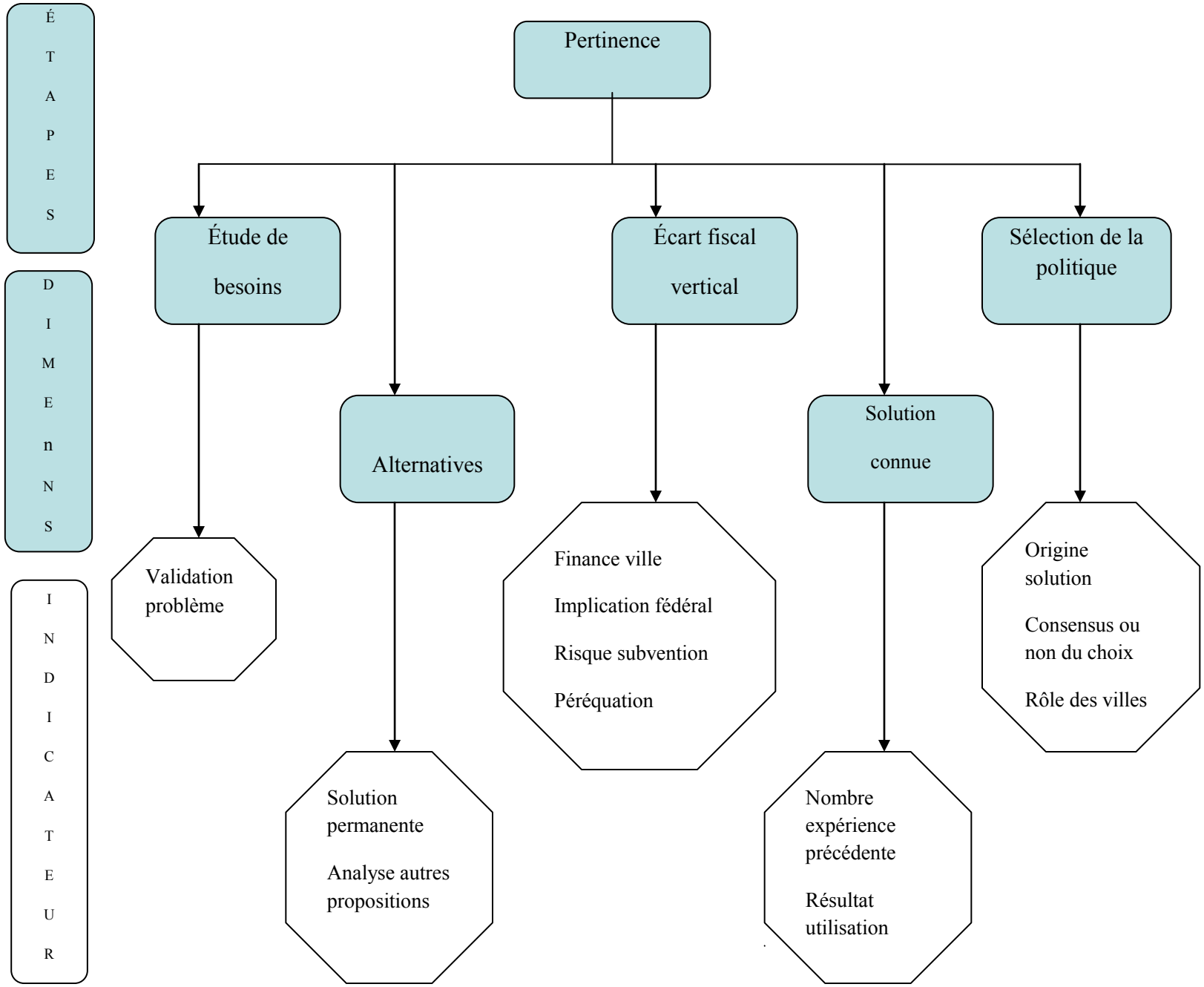
**Unité de mesure**

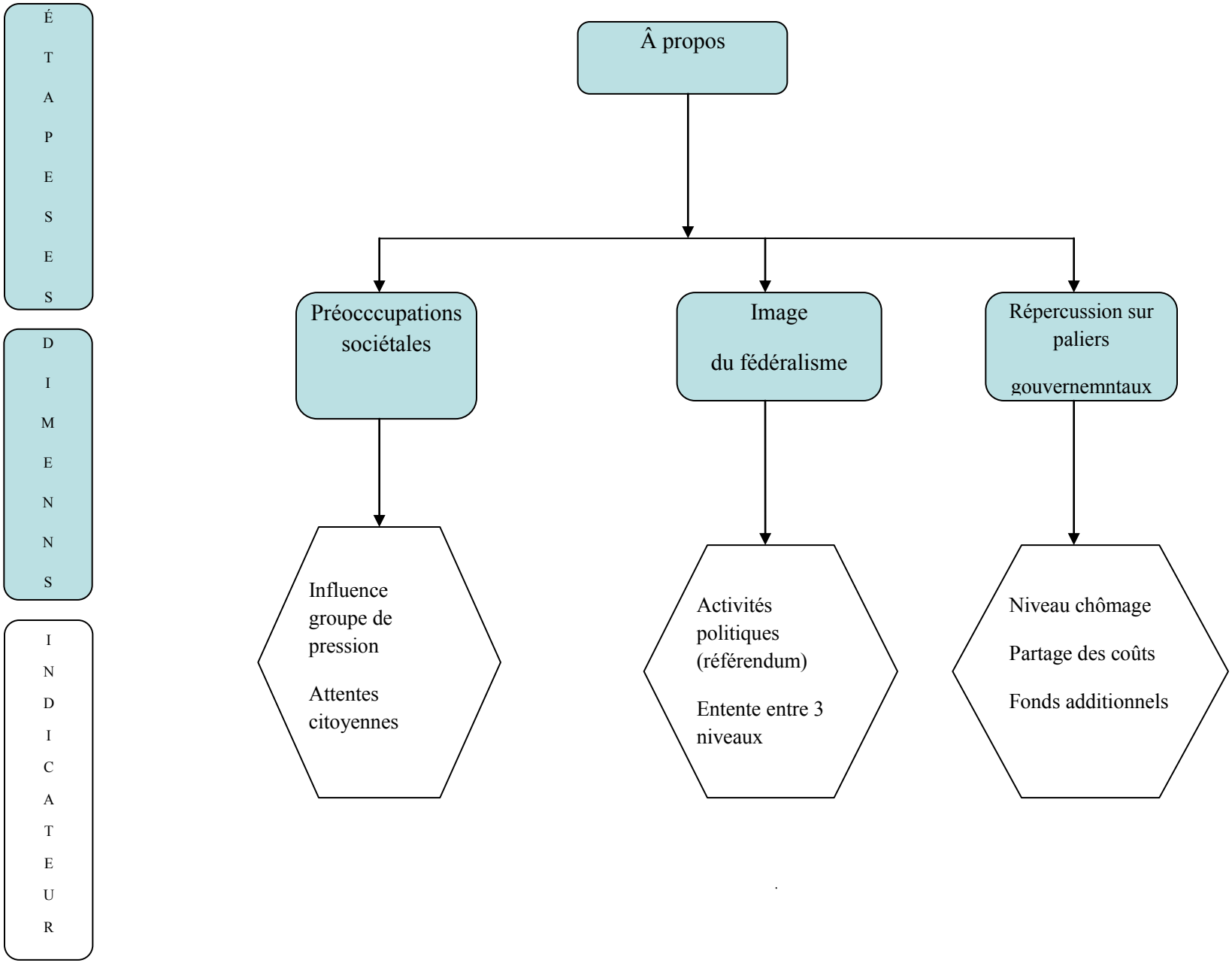
**Finances publiques**

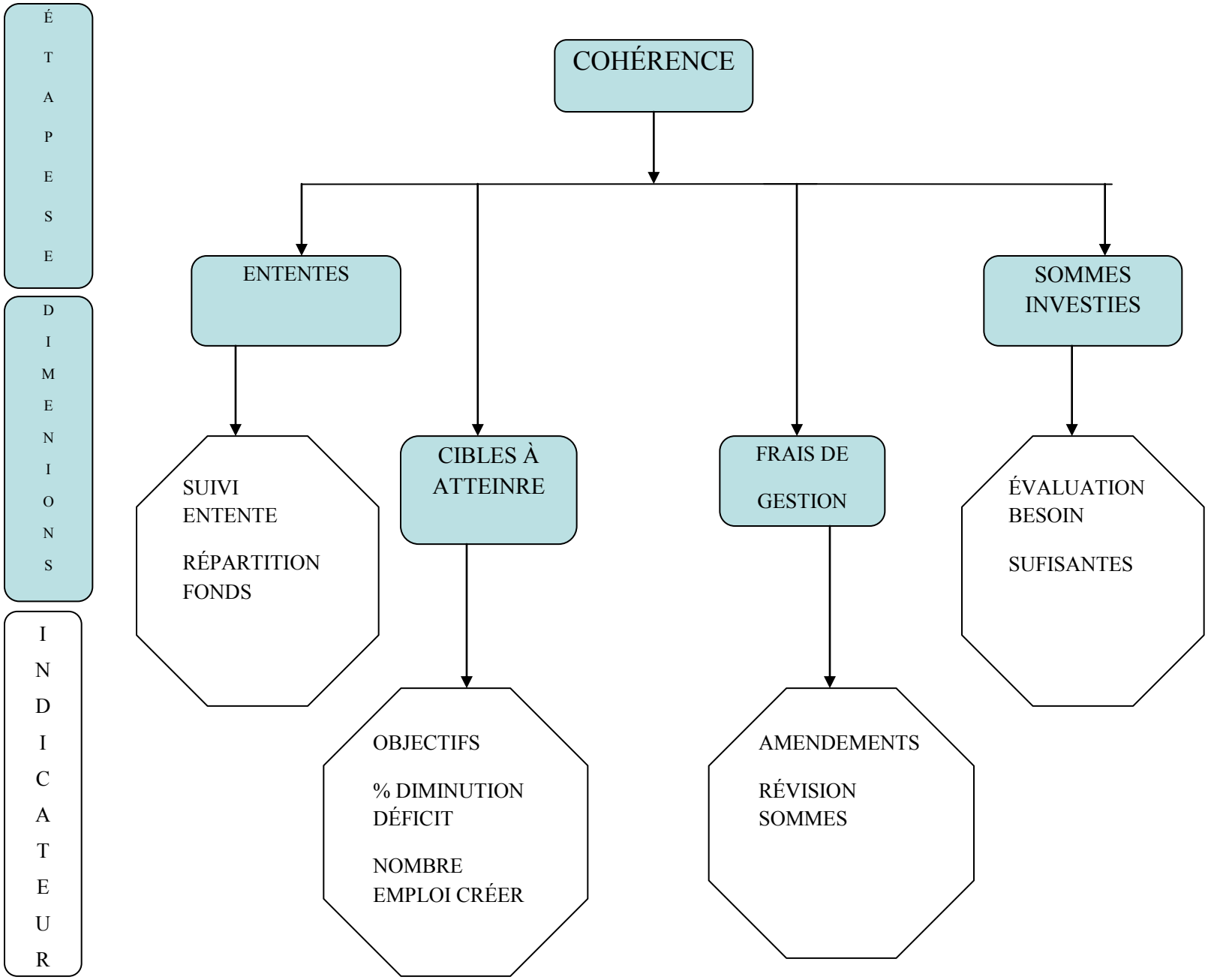
Les indicateurs permettent tout à la fois à priori de circonscrire les thèmes à explorer et en cours de réflexion d'analyser les indicateurs

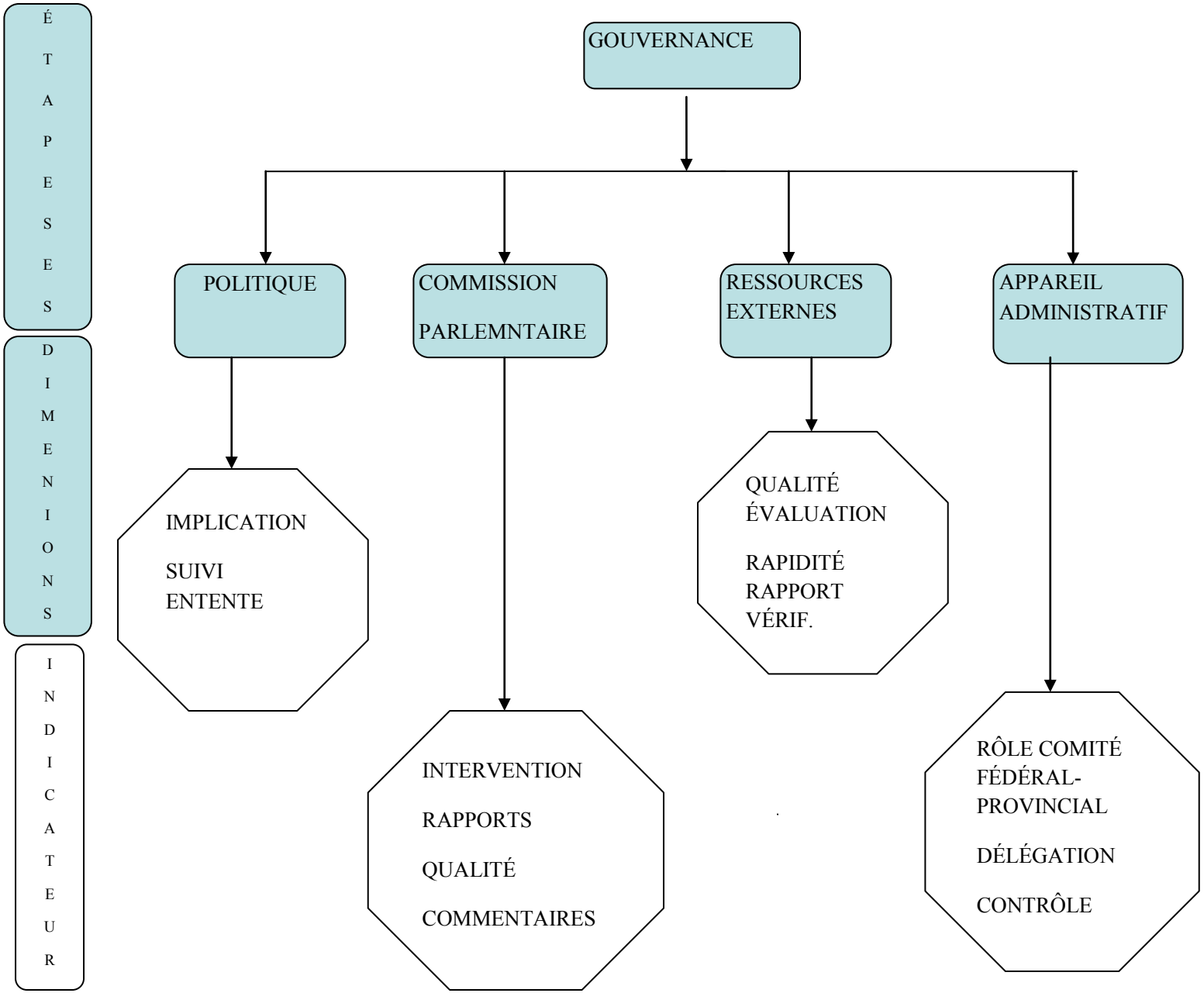
Les organigrammes présentés dans les pages suivantes présentent d'abord de façon schématique les indicateurs retenus. La première page indique chacune des étapes à considérer. Les pages qui suivent précisent pour chacune des dimensions de chacune des étapes, les indicateurs qui ont été retenus comme pertinents pour analyse.

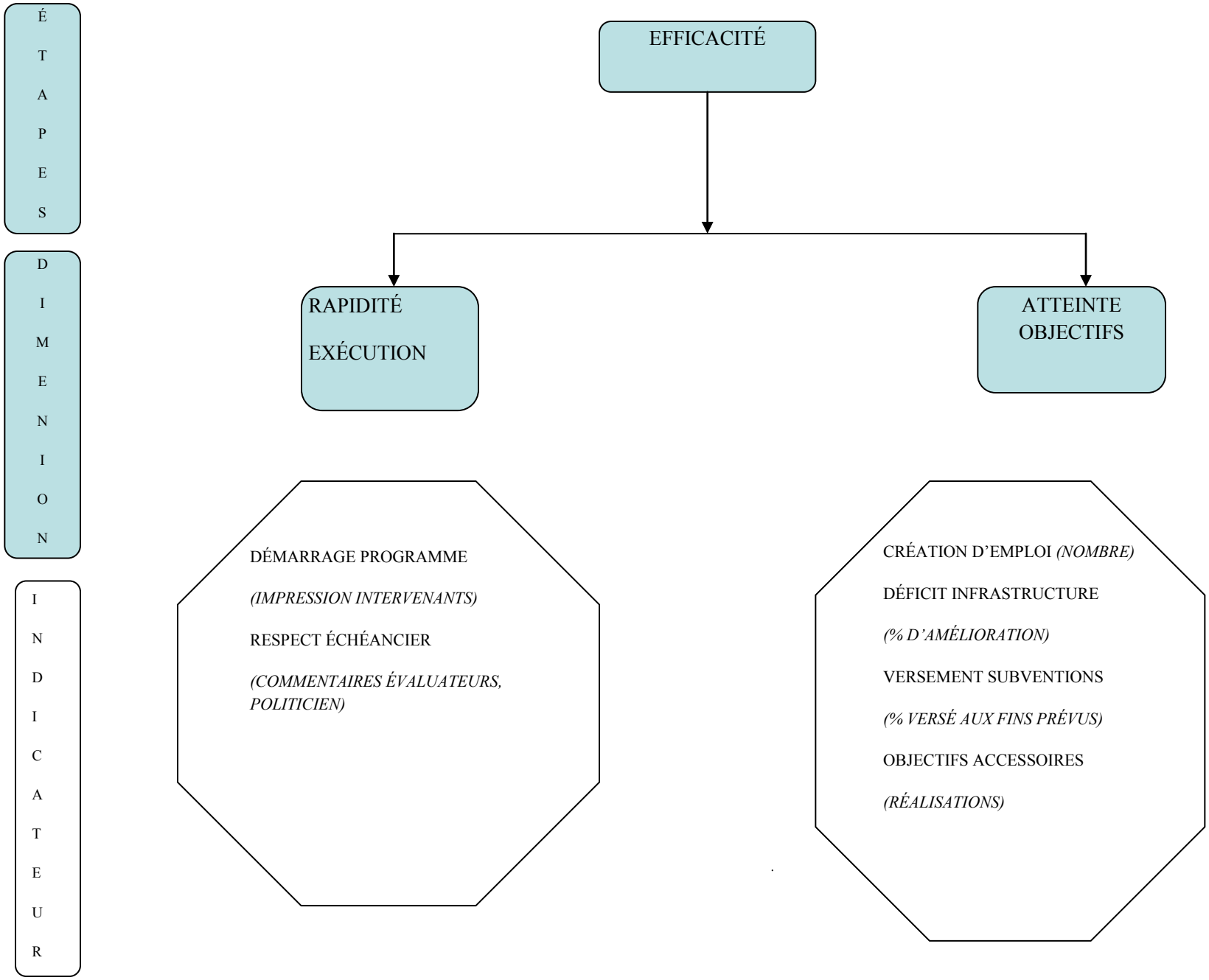

APPROCHE
ÉTAPES
Finances publiques
Gouvernance
Pertinence
À propos
Cohérence
Effficience
Efficacité
Équité

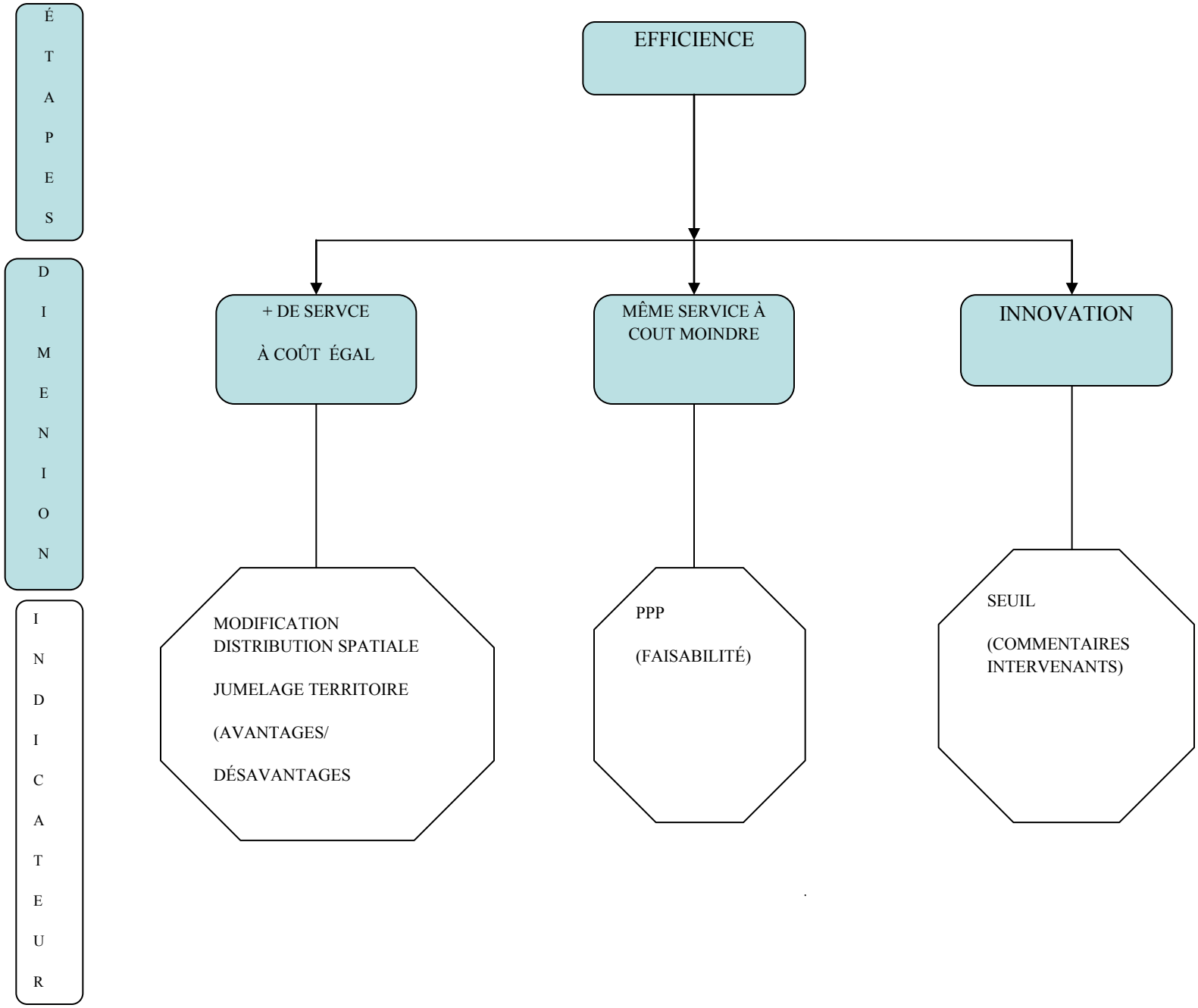

ÉTAPES
DIMENNS
INDICATEUR
Pertinence
Étude de besoins
Alternatives
Écart fiscal vertical
Solution connue
Sélection de la politique
Validation problème
Solution permanente
Analyse autres propositions
Finance ville
Implication fédéral
Risque subvention
Péréquation
Nombre expérience précédente
Résultat utilisation
Origine solution
Consensus ou non du choix
Rôle des villes

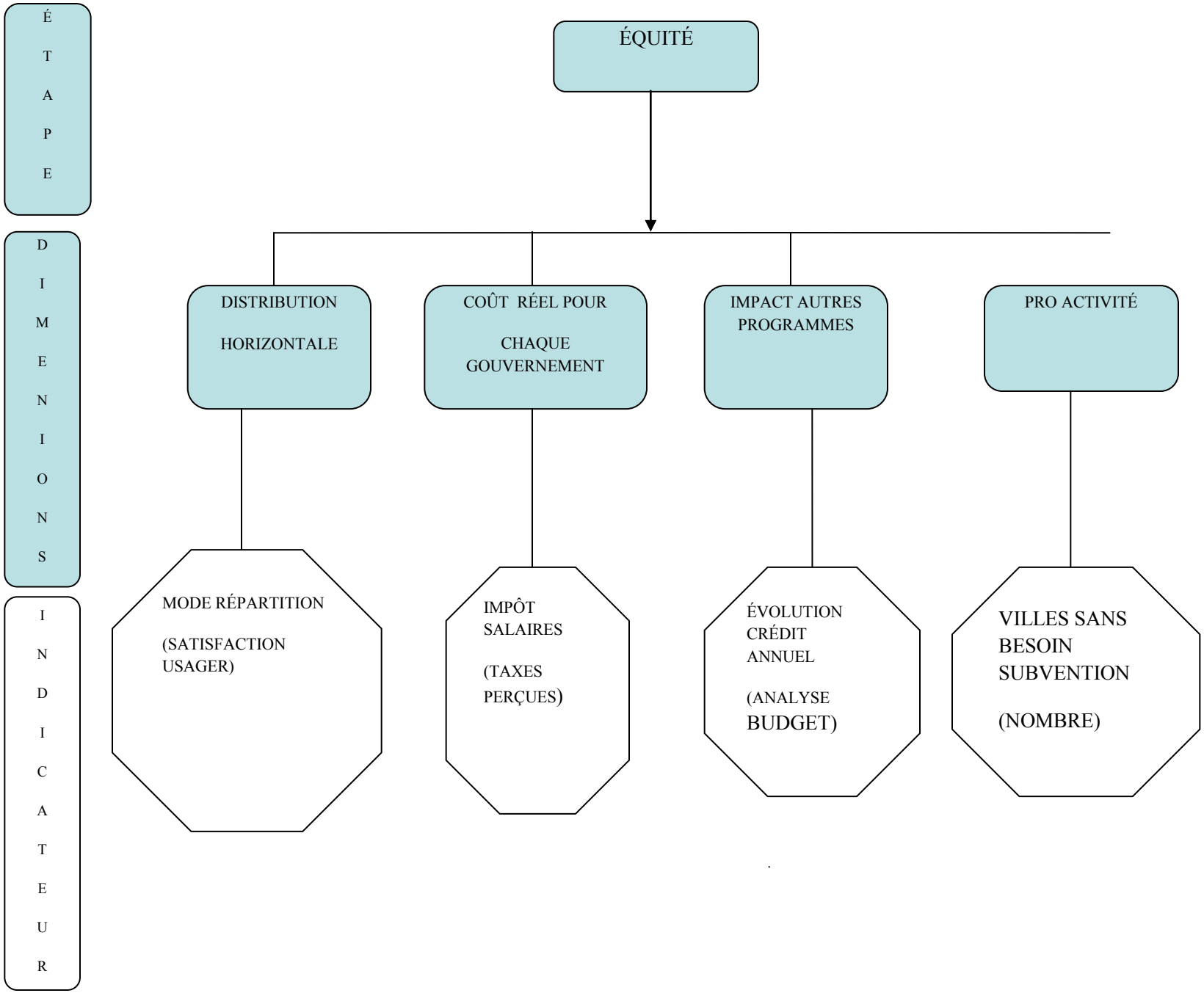

ÉTAPESES
DIMENNNS
INDICATEUR
Â propos
Préocccupations sociétales
Image du fédéralisme
Répercussion sur paliers gouvernemntaux
Influence groupe de pression
Attentes citoyennes
Activités politiques (référendum)
Entente entre 3 niveaux
Niveau chômage
Partage des coûts
Fonds additionnels


ÉTAPES
DIMENSIONS
INDICATEUR
COHÉRENCE
ENTENTES
CIBLES À ATTEINRE
FRAIS DE GESTION
SOMMES INVESTIES
SUIVI ENTENTE
RÉPARTITION FONDS
OBJECTIFS
% DIMINUTION DÉFICIT
NOMBRE EMPLOI CRÉER
AMENDEMENTS
RÉVISION SOMMES
ÉVALUATION BESOIN
SUFISANTES


ÉTAPES
DIMENSIONS
INDICATEUR
GOUVERNANCE
POLITIQUE
COMMISSION PARLEMNTAIRE
RESSOURCES EXTERNES
APPAREIL ADMINISTRATIF
IMPLICATION
SUIVI
ENTENTE
INTERVENTION
RAPPORTS
QUALITÉ
COMMENTAIRES
QUALITÉ ÉVALUATION
RAPIDITÉ RAPPORT VÉRIF.
RÔLE COMITÉ FÉDÉRAL-PROVINCIAL
DÉLÉGATION
CONTRÔLE


ÉTAPES
DIMENSION
INDICATEUR
EFFICACITÉ
RAPIDITÉ
EXÉCUTION
ATTEINTE
OBJECTIFS
DÉMARRAGE PROGRAMME
(IMPRESSION INTERVENANTS)
RESPECT ÉCHÉANCIER
(COMMENTAIRES ÉVALUATEURS, POLITICIEN)
CRÉATION D'EMPLOI (NOMBRE)
DÉFICIT INFRASTRUCTURE
(% D'AMÉLIORATION)
VERSEMENT SUBVENTIONS
(% VERSÉ AUX FINS PRÉVUS)
OBJECTIFS ACCESSOIRES
(RÉALISATIONS)


ÉTAPES
DIMENNION
INDICATEUR
EFFICIENCE
+ DE SERVCE
À COÛT ÉGAL
MÊME SERVICE À
COUT MOINDRE
INNOVATION
MODIFICATION
DISTRIBUTION SPATIALE
JUMELAGE TERRITOIRE
(AVANTAGES/
DÉSAVANTAGES
PPP
(FAISABILITÉ)
SEUIL
(COMMENTAIRES
INTERVENANTS)


ÉTAPE
DIMENSIONS
INDICATEUR
ÉQUITÉ
DISTRIBUTION HORIZONTALE
COÛT RÉEL POUR CHAQUE GOUVERNEMENT
IMPACT AUTRES PROGRAMMES
PRO ACTIVITÉ
MODE RÉPARTITION (SATISFACTION USAGER)
IMPÔT SALAIRES (TAXES PERÇUES)
ÉVOLUTION CRÉDIT ANNUEL (ANALYSE BUDGET)
VILLES SANS BESOIN SUBVENTION (NOMBRE)

# ANNEXE 29

**Cadre conceptuel développé par**

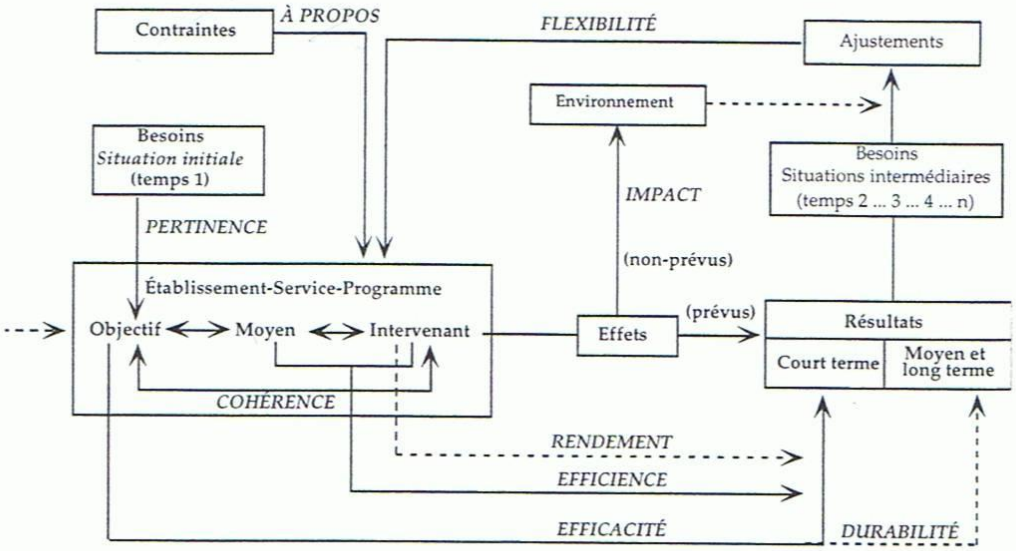
**Plante pour l'analyse des programmes d'enseignement**

Le schéma permet de visualiser l'ensemble des référents utilisés par Plante dans l'évaluation des programmes de formation. L'on y dénote également la distinction faite entre les référents en amont et en aval d'un programme.

plusieurs. Il est bon de noter ici, qu'à moins de mener sur une très courte période, une évaluation en profondeur d'un programme, il est rare que l'on doive tenir compte à la fois de ces huit référents. L'évaluation peut être conçue comme une opération continue, qui, à l'intérieur d'un cycle d'une durée donnée, se préoccupe de collecter des informations sur l'ensemble de ces référents pris un à un, par paire ou autrement. Il appartient aux décideurs de retenir les référents qu'ils jugent les plus significatifs dans une conjoncture donnée, pour juger des améliorations à apporter à l'un ou l'autre de ces aspects du programme, ou pour décider du maintien ou de l'abandon du programme.

*MESURE DE LA QUALITÉ*

*Schéma des 9 composantes*




### 7.3.1 L'évaluation de la pertinence

Procéder à l'étude de la pertinence d'un programme, c'est examiner, dans quelle mesure les objectifs d'un programme sont en lien direct avec les besoins à combler. Deux hypothèses sont alors à considérer:

Hypothèse A : il est peu probable que les besoins auxquels il faut répondre soient bien identifiés, ou qu'ils soient encore les mêmes;

Hypothèse B : les besoins n'ont pas changé.

Si l'hypothèse «A» s'avère la plus réaliste, dès lors il faut procéder à un inventaire sérieux des besoins et les placer en ordre de priorité. Par la suite en fonction des besoins retenus, on examine la force des liens qui unissent les objectifs du programme à ces besoins, et, le cas échéant, on ajuste ou on reformule ces objectifs.

# BIBLIOGRAPHIE


Advisory Commission of intergovernmental Affairs. 1984. *Financing physical Public Infrastructure,* Washington, D.C., June 1984, 51p. www.library.unt.edu/gpo/acir/Reports/policy/a-96.pdf

Affaires municipales et régions. 2007. Direction des finances municipales, «Taxe fédérale d'accise sur l'essence, Traitement comptable recommandé», Juillet 2007. www.MAMot.gouv.qc.ca/publications/finances/modif_comp_tran_taxe_fede.pdf.

Anderson, James. 1984. *Public Policy-Making: An Introduction,* 3 rd. edn., Boston, Houghton Mifflin.

Andrew, Caroline. 2004. « The Urban Legacy of Jean Chrétien», *Review of Constitutional Studies*, 9 (12), p. 53-70.

Aschauer, D. 1989. «Is Government Spending Productive?» *Journal of Monetary Economics,* 23:177-200.

Artous, Antoine, Dominique Mezzi et Catherine Samary, «Peser sur l'émergence d'une autre Europe», in Critique Communiste 167. www.alter-europe.net/cco.pdf

Atkinson, Michael M. and Robert A. Nigol. 1989. «Selecting Policy Instruments: Neo- Institutional and Rational Choice Interpretations of Automobile Insurance in Ontario», *Canadian Journal of Political Science,* 222, I; 107-135.

Banting, Keith, G**.** 1995**.** «The Social Policy Review- Policy making in a Semi-sovereign Society», *Canadian Public Administration* 38, 2: 283-290.

Belley, Serge. 2002. «Des communautés urbaines aux communautés métropolitaines : quelles innovations institutionnelles? », *Organisations & territoires,* 11(automne 2002), pp. 51-57.

Bennet**,** Colin J. and Michael Howlett. 1991. «The Lessons of Learning; Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change», *Policy Sciences* 25, 3: 275- 294, 1991

Bernier, Luc et Lachapelle, Guy. 1998. «L'étude des politiques gouvernementales», in Tremblay, Manon (éd.). *Les politiques publiques canadiennes,* Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, p. 13-39. (JL 86 .P64 .P769 1998)

Bird, Richard M. 1999. « Fiscal federalism-The Encyclopaedia of taxation and tax policy », October 1 1999. www.urban.org/UploadedPDF/1000529.pdf

Bird, Richard M. and Duanjie Chen . 1998. «Federal Finance and Fiscal Federalism: The Two Worlds of Canadian Public Finance», *Canadian Public Administration*, 41: 51-74. http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/119939947/PDFSTART

Bird Richard, Bernard Dafflon, Claude Jean Renaud and Gephard Kirchgassner. 2003. « Assignment of responsibilities », in *Federalism in a changing world, learning from each other scientific background*, proceedings, and plenaries of the International Conference on Federalism 2002 International Conference on Federalism University of St. Gallen, Arnold Koller; Raoul Blindenbacher, ed., Published for the International Conference on Federalism 2002 by McGill-Queen's University Press,. p. 351-391

Bird Richard et François Vaillancourt. 2001. «Fiscal arrangements for maintaning an effective state in Canada », *Environment and Planning C: Government and Policy,* volume 19, , page 163-187.

Boivert**,** Danielle. 2003., «La recherché documentaire et l'accès à l'information», dans *Recherche sociale : De la Problématique à la collecte des données,* sous la dir. *d*e Benoît Gauthier.*,* Presse de l'Université du Québec, 4e édition, p. 85-102.

Bovens, Mark, and Paul t'Hart. 1996. *Understanding Policy Fiascos*, New Brunswick, NJ: Transaction Press.

Bovens Mark, and Paul t'Hart., 1995. «Frame Multiplicity and Policy Fiascoes: Limits to Explanation», *Knowledge and Policy* 8, 4: 61-83.

Bradford, Neil. 2007. *Whiter the federal urban agenda? A New Deal in Transition,* Research Report F|65Family Network, February.

Bradford Neil. 2006. «Whither Canada's Federal Urban Agenda», Presentation for ONRIS Panel: Other Perspectives on City Regions, Huron University College November 23,. http://www.google.ca/search?hl=en&client=firefox-a&hs=tsU&rls=org.mozilla:en-US:official&sa=X&ei=swkjTsfJEY7pgQfy3eW-Cw&ved=0CBgQBSgA&q=bradford+white+canada+federal+urban+agenda&spell=1&biw=1024&bih=573

Braun Dietmar, Anne-Béatrice Bullinger et Sonja Walti. 2003. **«** The influence of federalism on fiscal policy making**»,** *European Journal of Political Research*, Volume 41, Issue 1, p. 115–145.

Broadway, Robin. 2001. *L'impératif des transferts de répartition fiscale*, RISS, mars 2001, p. 109 – 117.

Buchanan, James M. 1984. « Politics without Romance: A Sketch of positive public choice theory and its normative implications », in James M. Buchanan et Robert D. Tollison, dir., *The theory of public choice - 2*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.

Buchanan, James M., Richard A. Musgrave. 1999. *Public finance and public choice: Two contrasting visions of the State*, Cambridge Mass.: MIT press, 264pp.

Brewer, Gary D**.** 1974. «The Policy Science Emerge: To Nurture and Structure a discipline», *Policy Sciences 5*, 3; 239-244.

Bureau du vérificateur général du Canada. 1996. *Rapport du vérificateur général du Canada, Chapitre 26, Le programme Travaux d'infrastructure Canada - Les leçons apprises,* Novembre 1996. *(Lien électronique validé le 3/08/2009).* www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_199611_26_f_5057.html

Bureau du vérificateur général du Canada 1999. *Rapport du vérificateur général du Canada, Chapitre 17 — Le programme Travaux d'infrastructure Canada — Phase II et suivi de la vérification de la Phase I,* Septembre 1999. *(Lien électronique validé le 3/08/2009.)* www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_199909_17_f_10146.html

Burleton Derek and Beata Caranci,, 2004 «Mind the Gap, finding the money to upgrade Canada's Aging public infrastructure», TD Bank Financial Group, TD Economics Special Report, May 20, 2004. www.td.com/economics/special/infra04.pdf

Callaghan Karen, and Frauke Schnell, «Assessing the Democratic Debate: How the News Media Frame Elite Policy Discourse», *Political Communication* 18: 183-212.

Mackenzie, Hughes. 2009. «Why Budget 2009 Leaves Canadians in the Cold», Canadian center for alternative policies, January 28, 2009 (Validé en ligne le 8 juin 2010). http://www.policyalternatives.ca/publications/commentary/why-budget-2009-leaves-canadians-cold

CERIU. 2005., Recueil des communications. (site consulté en ligne le 25 mars 2005) http://www.ceriu.qc.ca/Recueilsdecom.htm

Chapin Tim, « Beyond the entrepreneurial city: municipal capitalism in San Diego», *Journal of urban Affairs*, Volume 24, Number 5, pages 565-581, 2002.

Chan, Yee-Ching Lilian. 2004. «Use of Capital Budgeting Techniques and an Analytic Approach to Capital Investment Decisions in Canadian Municipal», *Governments Public Budgeting & Finance*, June 2004, Volume 24, Issue 2, Page 40-58.

www.blackwell-synergy.com/servlet/useragent?func=synergy&synergyAction=show TOC&journalCode=pbaf&volume=24&issue=2&year=2004&part=null

Choate, Pat and Susan Walter. 1981. *America in Ruins: Beyond the Public works barrel*, Washington, D.C.: Council of State Planning Agencies.

Churchman, C. West. 1967. «Wicked Problems», *Management science*, 14, 4: B141-B142.

City of Chicago. 2010. «New: Tif projection reports», Economic development, Website. (validé en ligne le 5 mai 2010).
http://www.cityofchicago.org/city/en/depts/dcd/supp_info/tif_projection_reports.html

City of Toronto. 2008. «Information Regarding City of Toronto Incentive Program for New Development», Report No. 4 of the Finance and Administration Committee Regional Council Meeting of April 24, 2008.
www.york.ca/NR/rdonlyres/yip72yxz3gc3v dlbh62rvnd76ykar5jofdbsqkzkrygnzrfmdtko6uziecnmrlwleykb6srlq4kokr3xgjzlyvfipe/rpt+4+cls+8.pdf

Cobb, Roger W. and Charles D. Elder. 1972. *Participation in American Politics: The Dynamic of Agenda-Building*, Boston: Allyn and Bacon.

Cobb, Roger, J.K. Ross, and M. H. Ross.1976. «Agenda Building as a Comparative Political Process», *American Political Science Review,* 70, 1: p.126-138.

Cohen, Wesley M. and Daniel A. Levinthal. 1990. «Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation», *Administrative Science Quarterly* 35: 128-152.

Collin Jean-Pierre, Dany fougères et al. 1999. *Trois constats sur les infrastructures d'eaux*, Mémoire présenté au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement dans le cadre de la Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, par des chercheurs de l'INRS - Urbanisation, 39 p. COLLIN, Jean-Pierre, Dany FOUGÈRES et al (format PDF : 148 Ko)

Collin Jean-Pierre et Pierre J. Hamel, 1993. « Les contraintes structurelles des finances publiques locales : Les budgets municipaux dans la région de Montréal en 1991, *Recherches sociographiques*, XXXIV, 3, p. 439-467.

Collins Robert J. Daniel Salée. 1998. «*Les politiques économiques»*, chapitre 2, dans *Les politiques publiques canadiennes* sous la direction de Manon Tremblay, Sainte-Foy, Québec : Presses de l'Université Laval.

Cook, Brian, and B. Dan Wood. 1989. «Principal Agent Models of Political Control of Bureaucracy, American*», Political Science Review,* no. 83, p. 965-978.

Cremer, H., M. Marchand and P. Pestieau. 1996. «Interregional redistribution through tax surcharge», in International Taxation and Public Finance, 3, p.157-174.

De la Mothe**,** John. 1996. «One Small Step in an Uncertain Direction: The Science and Technology Review and Public Administration in Canada», *Canadian Public Administration,* Vol. 39, No.3, p. 403-417.

De Lavergne François. 1979. *Économie politique des équipements collectifs,* Économica, Paris.

De Leon, P. 1999. «The Missing Link revisited: Contemporary Implementation research», *Policy Studies Review,* Vol.16, p. 311-338.

Diamant, Peter Tom Carter.1997. «Canadian response to urban governance survey OECD-Group on Urban Affairs », prepared for Canada Mortgage and Housing Corporation Research Division, Susan Fisher, with assistance from Institute of Urban Studies, the University of Winnipeg, Published by Canada Mortgage and Housing Corp.

F. Denil, M. Mignolet et M.-E. Mulquin. 2005. «La théorie du fédéralisme fiscal», dans *Le fédéralisme fiscal - Leçons de la théorie économique et expérience de quatre États fédéraux*, sous la direction de M. Mignolet, De Boeck Université, Collection Économie, Société, Région, Bruxelles, p. 11-23. http://perso.fundp.ac.be/~mmignole/Pub.htm

Dente B. 1985., *Governare la frammentazione : stato, regioni ed enti locali in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Derycke, Pierre- Henri. 1994. «Les théories du fédéralisme fiscal. Hier et aujourd'hui», *Finances publiques régionales et fédéralisme fiscal*, Namur : Presses Universitaires de Namur, p.19-33.

Devilliers, Marie-Éva. 2003. *Multi Dictionnaire de la langue française*, Québec Amérique.

Dewing Michael, William R. Young et Erin Tolley. 2006. *Les municipalités, la constitution et le Régime fédéral canadien*, Bibliothèque du Parlement, Service d'information et de recherche parlementaires, Étude générale BP-276F, Révisé en mai 2006.

Dye, Thomas R. 1972. *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, Ellis, G.B.

Elster, Jon. 1989. «Social Norms and Economic Theory», *Journal of Economic Perspectives,* Vol.3 (4), p. 99-117.

Evans, Peter. 1992. «State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change», in Stephen Haggard and Robert R. Kaufmann, eds, *The Politics of Economy adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts and the State*, Princeton, NJ: Princeton University Press, p. 139-181.

Fédération canadienne des municipalités. 1985. *État et financement des infrastructures municipales au Canada*, Ottawa.

Fédération canadienne des municipalités. 1987. « L'infrastructure Urbaine», dans *La FCM- Un demi-siècle d'Histoire 1937-1987*, page 39-40.

Forrester, John. 1984. «Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through», *Public Administration Review, Vol.* 44, no.1, p. 23-31.

Garraud, Philippe. 2006. «Agenda, Émergence: Présentation générale de la notion», *Dictionnaires des politiques publiques* sous la direction de Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet, Science Po, Les Presses, 2E édition revue et corrigée, pages 54-59.

Généreux, Jacques. 1996. «Les trois fonctions de l'État par Richard Abel Musgrave», extrait de *L'économie Politique*, Éditions Larousse Bordas. http://lemennicier.bwm-mediasoft.com/article.php?ID=111&limba=fr

Goma, R., Subirats, J. (eds). 1998. Politicas Publicas en Espana: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno, Editorial Ariel, Barcelona (forthcoming - february 1988).

Goodspeed, Timothy J 1998. «Tax competition, benefit taxes and fiscal federalism», *National Tax Journal*, Washington, Sep 1998, Vol. 51, Issue 3, p. 579-587.

Gouvernement du Canada, Ministère des Infrastructures et des collectivités, (site consulté en ligne le 25 mars 2005) www.infrastructure.gc.ca/index_f.shtml

Gouvernement du Canada, Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics.1997. *Étude du chapitre 26 du Rapport du vérificateur général déposé en novembre 1996, qui traite du programme Travaux d'infrastructure du Canada - Les leçons apprises*, Témoignages, [Enregistrement électronique], le jeudi 20 février 1997. (Lien électronique validé le 3/08/2009) www.parl.gc.ca/35/Archives/committees352/acct/evidence/41_97-02-20/acct41_blk201.html

Gouvernement du Canada, Chambre des communes. 1997. *Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son Sixième rapport Conformément à l'alinéa 108(3)d) du Règlement, le Comité a étudié le chapitre 26 du Rapport du vérificateur général de novembre 1996, Le programme Travaux d'infrastructure Canada - Les leçons apprises,* Rapports à la Chambre, lundi 14 avril 1997. (Lien électronique validé le 3/08/2009) www.parl.gc.ca/35/Archives/committees352/acct/minutes/acct_issue-03_38-52/acct_03_repF.html

Gouvernement du Canada, Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics. 2000. *Étude du chapitre 17 - Le Programme travaux d'infrastructure Canada: phase II et suivi de la vérification de la phase I du rapport du vérificateur général du Canada de septembre et novembre 1999,* Témoignages [Enregistrement électronique], le jeudi 24 février 2000. (Lien électronique validé le 3/08/2009) www2.parl.gc.ca/CommitteeBusiness/CommitteeMeetings.aspx?Cmte=PACC&Language=F&Mode=1&Parl=36&Ses=2.

Gouvernement du Canada, Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics. 2000. *Onzième rapport, Le Comité a étudié le chapitre 17 du Rapport du vérificateur général du Canada - Le programme Travaux d'infrastructure Canada : Phase II et suivi de la vérification de la Phase I - de septembre 1999,* Présenté à la Chambre le 8 juin 2000. (Lien électronique validé le 3/08/2009)

www2.parl.gc.ca/CommitteeBusiness/ReportsResponses.aspx?Cmte=PACC&Language=F&Mode=1&Parl=36&Ses=2

Gouvernement du Canada, Chambre des communes. 2001. *Mesures par le gouvernement relativement au premier rapport du Comité des comptes publics(Onzième rapport du Comité des comptes publics),* Présenté à la Chambre le 4 juin 2001. (Lien électronique validé le 3/08/2009) www2.parl.gc.ca/CommitteeBusiness/ReportsResponses.aspx?Cmte=PACC&Language=F&Mode=1&Parl=36&Ses=2

Gouvernement du Canada, Ministère des finances. 1995. *Discours du Budget 1995,* par Le ministre des Finances, l'honorable Paul Martin, c.p., député, le 25 février 1995 http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071121160518/http://www.fin.gc.ca/budget95/speech/discours.pdf

Gouvernement du Canada, Ministère des finances. 1996. *Budget-1996, Plan budgétaire, Comprend les renseignements supplémentaires et les Avis de motions des voies et moyens,* Déposé à la Chambre des communes par le ministre des Finances l'honorable Paul Martin, c.p., député, le 6 mars 1996. http://www.fin.gc.ca/budget96/bp/bp96f.pdf

Gouvernement du Canada, Ministère des finances. 1997. *Budget-1997, Bâtir l'avenir, Plan budgétaire,* Comprend les renseignements supplémentaires et les Avis de motions des voies et moyens*,* Déposé à la Chambre des communes par le ministre des Finances l'honorable Paul Martin, c.p., député, le 18 février 1997. http://www.fin.gc.ca/budget97/binb/bp/bp97f.pdf

Gouvernement du Canada, Ministère des finances. 2009., *Le budget de 2009 : Le Plan d'action économique du Canada*, Ottawa le 27 janvier 2009, page 156-171. www.fin.gc.ca/n08/09-011-fra.asp

Gouvernement du Québec, Assemblée Nationale. 1998. *Audition du sous-ministre des Affaires municipales conformément à la Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, le mercredi 14 mai 1997*. Les travaux parlementaires 35e législature, 2e session, du 25 mars 1996 au 21 octobre 1998, Journal des débats, Commission permanente de l'administration publique (Lien électronique validé le 3/08/2009) www.vgq.gouv.qc.ca/fr/publications/Audition-CAP/Audition-CAP-1995-1996-T1-Chap16.pdf

Gouvernement du Québec, Assemblée Nationale. 1997. *Rapport des conclusions et des recommandations concernant l'examen de la gestion du programme d'infrastructures Canada-Québec et de la gestion de l'assurance-traitement dans les secteurs public et parapublic*, Premier rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, Commission de l'administration publique le 3 juin 1997. (Lien électronique validé le 3/08/2009) www.vgq.gouv.qc.ca/fr/publications/Rapports-CAP/1-CAP-1997-06-rapport.pdf

Gouvernement du Québec, Assemblée Nationale. 1999. *Audition de sous-ministres sur les subventions aux municipalités conformément à la Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes*, Les travaux parlementaires 36e législature, 1re session, du 2 mars 1999 au 9 mars 2001, Journal des débats, Commission permanente de l'administration publique, le mercredi 15 septembre 1999. (Lien électronique validé le 3/08/2009) www.vgq.gouv.qc.ca/fr/publications/Audition-CAP/Audition-CAP-1997-1998-T2-Chap6.pdf

Gouvernement du Québec, Assemblée Nationale. 1999. *Cinquième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, Rapport des conclusions et des recommandations à la suite de l'audition des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics sur leur gestion administrative,* Commission de l'administration publique, 17 décembre 1999. (Lien électronique validé le 3/08/2009) www.vgq.gouv.qc.ca/fr/publications/Rapports-CAP/5-CAP-1999-12-17-rapport.pdf

GRIEU (Groupe de recherche sur les infrastructures et les équipements urbains). 1997. *Le programme travaux d'infrastructures Canada-Québec – Étude du processus décisionnel et évaluation de certains impacts à partir d'études de cas,* INRS-Urbanisation.

Guihéry, L. 1997. «Fédéralisme fiscal et redistribution : fondements et enseignements du fédéralisme allemand», Thèse pour le Doctorat de Sciences Économiques, soutenue le 19 décembre 1997 sous la Direction du Pr. Yves Crozet, Faculté de Sciences Économiques et de Gestion, Université Lumière Lyon 2. http://guihery.ish-lyon.cnrs.fr/resumeth.pdf

Guay, Pierre-Yves et Hélène Bélanger. 2005. «La restructuration de l'urbain planétaire par la mondialisation économique, Le retour des villes barbares», dans *La Ville Autrement,* sous la direction de Pierre Delorme, PUQ, p. 121-150.

Haggart, Blayne. 2004. *L'endettement du Canada au titre de l'infrastructure : Partie 2 - Combler les lacunes*, Bibliothèque du Parlement», Service de recherche et d'information parlementaire, Division de l'économie, Révisé le 17 septembre 2004. PRB 03-53F. http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/PRB-f/PRB0353-f.pdf

Hall, Peter and Rosemary C.R. Taylor. 1996. « Political science and the Three New Institutionalism», *Political Studies*, volume XLIV, page 936-957.

Halpern, Charlotte. 2006. «Décision», dans *Dictionnaires des politiques publiques* sous la direction de Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet, Science Po, Les Presses, 2E édition revue et corrigée, pages 153-160.

Hamel, Jacques. 1997. *Études de cas et sciences sociales*, Paris, L'Harmattan.

Hamel Pierre J. 1985. « Fiscalité et rapports sociaux. Pour une analyse sociologique de la fiscalité». Thèse de doctorat (économie et sociologie du travail), CN.R.S., Aix-En-Provence, 593 pages.

Hamel, Pierre J. 2002. « Le "Pacte fiscal" entre le gouvernement du Québec et les municipalités : la raison du plus fort est toujours la meilleure », Organisations et Territoires, Vol.11, No.3, p. 31-45. http://www.vrm.ca/documents/Hamel_PJ.pdf

Hamel, Pierre J. 2003. « Loin des yeux…Les agences uni fonctionnelles et les sociétés d'économie mixte », Communication livrée dans le cadre des Rencontres internationales : Démocratie et Management local, École nationale d'administration publique (ÉNAP) et Conférence internationale des dirigeants des institutions d'enseignement supérieur et de recherche de gestion d'expression française, Québec, 21-23 mai

Hamel, Pierre J. 2007. *Les partenariats public-privé (PPP) et les municipalités : au-delà des principes, un bref survol des pratiques*, 112 p.

Harchaoui Tarek M., Faouzi Tarkhani et Paul Warren. 2003. «L'infrastructure publique au Canada : où en sommes-nous?» Statistiques Canada, Division de l'analyse micro-économique, Document analytique, Aperçus sur l'économie canadienne, Novembre 2003, 15 p. www.statcan.gc.ca/pub/11-624-m/11-624-m2003005-fra.pdf

Harchaoui Tarek M., Faouzi Tarkhani and Paul Warren. 2004. «Public Infrastructure in Canada, 1961-2002», *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques,* Vol. 30, No. 3, Sep., 2004, p. 303-318. http://www.jstor.org/stable/3552304?seq=9

Hermann Edward S. and Noam Chomsky, 1988, *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*, New York, Pantheon Books.

Hoods, Christopher. 1986. *The Tools of Government*, Chatham, NJ: Chatham House.

Howlett Michael, and M. Ramesh. 2003. *Studying Public policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, Second Edition, 331p.

Infrastructure Canada. 2003. *Financement des infrastructures : Une analyse de la documentation sur les mécanismes de financement,* Infrastructure Canada, Janvier 2004. www.infrastructure.gc.ca/research-recherche/rresul/rs/rs08_f.shtml

Infrastructure Canada. 2004. *L'évaluation des besoins en infrastructures du Canada : Une analyse d'études clés, Infrastructures Canada*, Septembre 2004. www.infrastructure.gc.ca/research-recherche/rresul/rs/rs09_f.shtml

Ingram Helen M. and Dean E. Mann. 1980. *Why Policies Succeed or Fail*, Beverley Hills, California: Sage.

Institut Canadien des Comptables Agréés. 2002. *Comptabilisation des infrastructures dans le secteur public*, Rapport de recherche.

Jacob, Steve. 2006. «Évaluation», dans *Dictionnaires des politiques publiques* sous la direction de Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet, Science Po, Les Presses, 2E édition revue et corrigée, p. 203-210.

Jacob, Steve et Frédéric Varone. 2003. *Évaluer l'action publique : état des lieux et perspectives en Belgique*, Gent, Academia Press.

Jacquot, Sophie. 2006. «Approche séquentielle», dans *Dictionnaires des politiques publiques* sous la direction de Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet, Science Po, Les Presses, 2E édition revue et corrigée, p. 73-80.

John, P. 1998. *Analyzing Public Policy,* London& New York: Pinter.

Jones, Charles O. 1984, *An Introduction to the Study of Public Policy,* 3rd edition Monterey, California: Brooks/Cole,.

Katzenstein**,** Peter J. 1977, «Conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign Economics Policy», *International Organization* Vol.31, Issue 4, p. 879-920.

Kaufman, R. 1969. *Educational System Planning,* Prentice Hall, Educational Administration Series, N.J.,.

Kee, James E. 2004. «Fiscal decentralization: theory as reform» in *Financial Management Theory in the Public Sector,* Aman Khan and W. Bartlett Hildreth, eds., Wesport CT; Praegers,.

Kerr, Donna H. 1976. «The Logic of Policy and Successful Policies», *Policy Sciences*, Vol.7, Issue 3, p. 351-363.

Keil Roger. 2000. «Governance restructuring in Los Angeles and Toronto; amalgamation or secession? », *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 24, Issue 4, December 2000, p.758-781.

Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston: Little, Brown.

Kitchen Harry. 2003. «Physical Infrastructure and Financing», Research paper prepared for the Panel on the Role of Government in Ontario, December 4, 2003 http://www.law-lib.utoronto.ca/investing/reports/rp44.pdf

Knoepfel Peter, Corinne Larrue et Frédéric Varone. 2006. *Analyse et pilotage des politiques publiques,* éd.: Zürich : Verlag Rüegger, 2e édition, 387 p.

Koolass Rem et al. 2002. G*reat Leap Forward,* Cologne, Taschen.

Kraft, Michael E. and Furlong, Scott R. 2010. *Public policy: politics, analysis, and alternatives*. 3e ed. Washington, D.C. : CQ Press, 482 p.

Kriesi Hanspeter. 2004. «How citizens decide in direct-democratic votes», *Portuguese Journal of Social Science*, Volume 3, Issue 1, p. 3-13. www.extenza-eps.com/extenza/loadPDF?objectIDValue=36088*l*

Lapointe, Alain. 2004. «Compétitivité et attractivité des villes canadiennes : la nécessité d'une nouvelle entente», Conférence prononcé au Forum sur la croissance économique des grandes villes du Canada, GV 22, Montréal, juin 2004. http://www.cmm.qc.ca/gv22/documents/pdf/document_lapointe.pdf

Larousse. 2001. *Le Petit Larousse Illustré*, Larousse, 1786 p.

Laswell, Harold d. 1951, «The Policy Orientation», dans *The Policy sciences: Recent developments in Scope and Method*, Stanford sous la direction de D. Lerner and Laswell, eds, Calif.: Stanford University Press, 3-15.

Lavoie-Zac, Lorraine. 2003. «L'entrevue semi-dirigée, dans *Recherche sociale : De la Problématique à la collecte des données* sous la dir. de Benoît Gauthier, Presse de l'Université du Québec, 4e édition, 293-316.

Le Conseil sur la Comptabilité dans le Secteur Public (CCSP). 2003. *20 Questions sur la présentation de l'information financière des gouvernements,* Institut canadien des Comptables Agréés,. www.icca.ca/ multimedia/Download_Library/Standards /PSAB/French/f__PSAB20QuestionsGRE.pdf

Lee, Mordecai. 2001. «The Agency Spokesperson: Connecting Public Administration and the Media», *Public Administration Quarterly,* Vol. 25, Issue 1, p. 103-130.

Lemieux Vincent. 2002. *L'étude des politiques publiques : les acteurs et leur pouvoir*, Les Presses de l'Université Laval, 2ième édition, 195 p.

Lemieux, Vincent. 1995. *L'étude des politiques publiques*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval.

Lightbody, James. 2006. *City Politics Canada,* Broadview Press.

Linder, Stephen H. and B. Guy Peters, 1989. «Instruments of Government: Perceptions and Contexts», *Journal of Public Policy* Vol. 9, Issue 1, p. 35-58.

Loreto, Richard and Anthony Trevor Price. 1990. *Urban policy issues Canadian perspectives*, McClelland and Stewart, Toronto.

Lutz Erbring, Edie N. Goldenberg, Arthur H. Miller. 1980. «Front Pages News and Real World Cues: A New Look at Agenda-Setting by the Media », *American Journal of Political Science*, Vol. 24, No. 1, p. 16-49.

Magnusson, Warren. 2005. «Are Municipalities Creatures of the Provinces? », *Journal of Canadian Studies*, Volume 39, Number2, p. 5-29.

Marceau, Richard et Jean Turgeon. 2005. «Une analyse comparative de processus institutionnels d'évaluation des programmes publics», dans *Les organisations publiques à la recherche de l'efficacité*, **sous la dir. de** Mohamed Charih, et Michel Paquin, Québec, ENAP, p. 183-207. (HD 62.35 .O68p).

Martinez-Vasquez Jorge**,** Charles Mclure et François Vaillancourt. 2006. «Revenues and expenditures in an intergovernmental framework», in *Perspectives on fiscal federalism,* edited by Richard Bird et François Vaillancourt, World Bank, Washington DC, 265 p.

Mckinnon, Ronald I. 1997. «Market-Preserving Federalism in the American Monetary Union», in *Macroeconomic Dimensions of Public Finance: Essays in Honor of Vito Tanzi,* edited by M. Blejer and T. Ter-Minassian, London: Routledge, 73-93.

Mégie, Antoine, 2006, «Mise en oeuvre: Un moment de l'action publique», dans *Dictionnaires des politiques publiques* sous la direction de Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet, Science Po, Les Presses, 2E édition revue et corrigée, p. 285-291.

Mény Yves et Jean Claude Thoenig. 1989, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 391p.

Mény Yves, Pierre Muller et Jean-Louis Quermonne (dir.), 1995, *Politiques publiques en Europe,* actes du colloque de l'Association française de science politique, 23-24 mars 1994, Paris, L'Harmattan.

Mills, C. Wright. 1956. *The Power Elite*, Oxford Press.

Ministère affaires municipales, Régions et Occupation du territoire, 2007. «Taxe fédérale d'accise sur l'essence : Traitement comptable recommandé», Document d'information, Direction des finances municipales, 7 pages.

Ministère affaires municipales, Régions et Occupation du territoire. 1998. «Rapport financier des organismes municipaux, municipalités locales, Sommation des données pour l'ensemble du Québec», Rapport financier 2008 consolidé, au 31 décembre 1998. http://www.MAMot.gouv.qc.ca/publications/finances/org_muni_2008/B1_MRC_Sommation_ensemble_du_Quebec.pdf

Mintzberg, Henry. 1980. *The nature of managerial work,* Prentice-Hall , Englewood Cliffs, N.J., 217 pages.

Mirza, Saeed et M. Haider Murtaza. 2003. *L'état des infrastructures au Canada : répercussions sur la planification*

*et la politique en matière d'infrastructures*, Ottawa, Ministère des transports, 39 pages.

Morrison, Catherine, 2000. «Marystown mayor Sam Synard on municipal momentum», Summit magazine, Face to Face, September 2000. http://www.summitconnects.com/Articles_Columns/Summit_Columns/2000/0900/0900_municipal_momentum.htm

Mulford, Charles L. 1978, «Why They Don't Even When They Ought To : Implications of Compliance Theory for Policymakers», in A. Etzioni, ed., *Policy Research*, Leiden: E.J. Brill, p. 47-62.

Muller**,** Pierre. 2002. *Les politiques publiques*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 5e édition, 128 p.

Muller**,** Pierre. 1987. *L'État en action, politiques publiques et corporatismes,* (avec Bruno Jobert), Paris, PUF, collection recherche politique.

Musgrave, Richard, 1959. *The theory of public finance, a study in public economy*, New York, McGraw Hill,, 628 p.

Nakamura, R.T. 1987. «The Textbook Policy Process and Implementation Research», *Policy Studies Review*, Vol. 7 Issue 1, p.142-154.

National league of cities and United States Conference of mayors. 1983. *Capital budgeting and infrastructure in American cities, an initial assessment,* Washington, D.C., April 1983.

Neighborhood Capital Budget Group. 2005. *Tax increment financing*. http://www.ncbg.org/tifs/tifs.htm

Nownes, Anthony. 1995. «The Other Exchange: Public Interest Groups, Patrons and Benefits», *Social Science Quarterly, Vol.* 76, Issue 2, p. 381-401.

Nownes, Anthony and Grant Neely. 1996. «Towards and Explanation for Public Interest Group Formation and Proliferation: Seed Money, Disturbances, Entrepreneurship and Patronage», *Policy studies Journal*, Vol. 24, Issue 1, p. 74-92.

Oates, Wallace E., *Fiscal Federalism*, New-York, Hartcourt Brace Janovich,.

Oates, Wallace E. 1972. «The new federalism: an economist view », *Cato Journal*, Vol.2, No 2, Fall 1982.

Oates Wallace. 2000. «Musgrave and Buchanan on the role of the state», *Review of Public finance and Public choice: Two contrasting vision of the state,* in Regulation*, Cato Institute* ed., Volume 23, No 4, (page consultée en ligne le 3 avril 2005). www.cato.org/pubs/regulation/regv23n4/oates.pdf

Oates Wallace. 2005. «Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism», *International Tax and Public Finance*, Springer, Netherlands, Vol.12, No. 4, p. 349–373, August 2005. http://www.springerlink.com/content/gr47452823833084/ (Validé en ligne le 21/09/2009)

O'Connor, James. 1973. *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin's Press, New York, 276 p.

O'Toole, Laurence J. 2000, «Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects», *Journal of Public Administration Research and theory*, Vol. 10, Issue 2, p. 263-288.

*Parti libéral du Canada*. 2002. *« La stratégie urbaine du Canada, une vision pour le XXIe siècle»,* Groupe de travail du Premier ministre sur les questions urbaines, Judy Sgro, Ottawa, Le Groupe.

Parsons, D. 1995. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, Aldershot.

Plante Jacques. 1994. *Évaluation de programme*, Faculté des sciences de l'éducation, Université Laval, 50 pages.

Platt**,** Jennifer. 1992. **«** Case Study in American methodological thought». *Current sociology*, Vol. 40, p. 17-48.

Poulanzas, Nicos. 1973. *Political Power and Social Classes*, London, New Left Books.

Pressman, Jeffrey L. and Aaron B. Wildavsky. 1984. *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, 3rd edn., Berkeley: University of California Press.

Quartier International de Montréal, *Présentation du QIM*, Sie Internet (validation en ligne le 20/05/2009). www.qimtl.qc.ca/fr/projets/quartier-international-montreal /presentation.

Québec, Ministère des Affaires municipales et de la Métropole. 1999. «Du nouveau dans la comptabilité municipale», Municipalité, Direction de la politique et de la fiscalité, Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, avril – mai 1999. http://www.MAMot.gouv.qc.ca/publications/revu_muni/1999_04/26a.pdf

Quermonne Jean-Louis (1985). « Les politiques institutionnelles, Essai d'interprétation et de typologie », dans *Traité de science politique. Tome 4 : les politiques publiques*, sous la dir. de Madeleine Grawitz et Jean Leca, Paris, Presses Universitaires de France, p.61-88.

Quivy, R. et L. Van Campehoudt. 1995. *Manuel de recherches en sciences sociales, Paris* : Dunod, 2ième édition, 287 p.

Ravinet, Pauline. 2006. «Fenêtre d'opportunité : Analyse du processus de mise sur agenda et déconstruction de la rationalité», dans *Dictionnaires des politiques publiques* sous la direction de Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet, Science Po, Les Presses, 2E édition revue et corrigée, p. 219-227.

Robert**,** Jean-Pierre (rédaction) et BELLEY, Serge (supervision**).** 1999. *Rapport d'évaluation du programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec***.** Québec, ENAP, 96 p. (Soumis au Comité d'évaluation du programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec composé de représentants du Ministère des affaires municipales et de la métropole et de Développement économique Canada). (C-Q/ A 36 I54 T73/ R63- 1999)

Robert, Paul, 1973, *Petit Robert: Dictionnaire alphabétique et Analogique de la langue française*, Société du nouveau littré.

Rosen, Harvey S. 1995. *Public finance,* The McGraw-Hill Companies inc., 4th Edition, 623 p.

Roy, Simon N. 2003. «L'étude de cas», dans *Recherche sociale, De la Problématique à la collecte des données*, sous la dir. de Benoît Gauthier, Presse de l'Université du Québec, 4e édition, p.159-184.

Sabatier, Paul A. and Hank C. Jenkins-Smith. 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Colorado; Westview Press.

Sabatier, Paul A. 1986. « Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis», *Journal of Public Policy*, Vol. 6, Issue 1, p. 21-48.

Sabatier, Paul A. 1988. «An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein», *Policy Sciences*, Vol. 21, Issue 2-3, p. 129-168.

Sabatier, Paul A. 2006. «Advocacy coalition framework», dans *Dictionnaires des politiques publiques* sous la direction de Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet, Science Po, Les Presses, 2E édition revue et corrigée, pages 42-51.

Saetren, Harald. 2005. «Facts and Myths about research on Public Policy Implementation: Out-of Fashion, Allegedly Dead, But Still Very Much Alive and Relevant», *The Policy Studies Journal*, Vol. 33, Issue 4, p. 559-578.

Saint-Pierre, D. 2003. *La politique culturelle de 1992 : continuité ou changement ? Les acteurs, les coalitions et les enjeux,* Québec-Ottawa. Coll. « Management public et gouvernance ». Québec, Les Presses de l'Université Laval, 322 p.

Samuelson, Paul. 1954. « The pure theory of public expenditure », *The Review of economics and statistics*, Volume 36, Issue 4, Nov., p. 387-389.

Schramm, W. 1971. «Notes on case studies of instructional media projects», Working paper for the Academy for Educational development, Washington, D.C.

Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.). 2006. *Dictionnaires des politiques publiques*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Science Po, 2E édition revue et corrigée, 520 pages.

Scratch Lydia. 2006. «Les subventions et les contributions», Service d'information et de recherche parlementaire, Bibliothèque du parlement, division des affaires politiques et sociales, 7 février 2006, PR 05 49F. http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/PRB-f/PRB0549-f.pdf

Sfez, Lucien. 1981. *Critique de la décision*, Paris, Presses de Sciences Po.

Shaw Jane S. 2002. «Public Choice Theory», The concise Encyclopedia of economics, 2002. (site consulté en ligne le 3 avril 2005) http://www.econlib.org/library/Enc1/PublicChoiceTheory.html

Simon, Christopher A. 2009. *Public policy: preferences and outcomes*. 2e ed. , New York : Prentice Hall Longman, 330 p. H 97 S594 2010, Énap, Montréal.

Simmons, Robert H. and al. 1974. «Policy Flows Analysis: A Conceptual Model for Comparative Model Public Policy Research», *Western Political Quarterly*, VOL. 27, Issue 3, p. 457-468.

Smart, Michael. 2005. «Federal Transfers: Principles, Practice, and Prospects», C.D. Howe Institute Working Paper, Toronto: C.D. Howe Institute. http://www.cdhowe.org/pdf/workingpaper_2.pdf (Validé en ligne le 21/09/2009)

Smith, Martin J. 1994. «Policy Networks and State Autonomy», dans *The Political Influence of Ideas: Policy Communities and the Social Sciences,* sous la dir. de S. Brooks and A. G. Gagnon eds, Wesport, Connecticut: Praeger, 226 p.

Soberman, Richard M.1996, *Taking Stock: A Review of the Canada Infrastructure Works Program,* August 1996, 73 p.

Soberman Richard M. (1996a), *Taking Stock: A Review of the Canada Infrastructure Works Program, Volume 11, Supporting Reports,* August 1996, 73 p.

Société canadienne d'hypothèque et de logement (SCHL). 1999. *Les différents mécanismes de financement de l'infrastructure municipale***,** Rapport de recherche/ Société canadienne d'hypothèques et de logement, 26 pages. ISBN 0-660-96266-7

Statistique Canada. 2006. L'âge de l'infrastructure publique au Canada, Document analytique, préparé par Valérie Gaudreault et Patrick Lemire, Division de l'investissement et du stock de capital, Janvier 2006. No 11-621-MIF au catalogue — No 035 http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/Statcan/11-621-M/11-621-MIF2006035.pdf

Statistique Canada, Indice des prix à la consommation 1990-2009 (Validé en ligne le 10/juin/2010). http://www40.statcan.gc.ca/l02/cst01/ECON46A-fra.htm

Stoddard, Chris, «Charles M. Tiebout: A Pure Theory of Local Expenditures,1956 », *Center for spatially integrated social sciences*. www.csiss.org/classics/content/43

Stoney Christopher, Katherine A.H. Graham, 2009. *«* Federal-municipal relations in Canada: The changing organizational landscape», Canadian Public Administration Special Issue: Federalism, public policy and municipalities, Volume 52, Issue 3, p. 371–394, September 2009. http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1754-7121.2009.00088.x/abstract

Tanzi, Vito. 2008. «The future of fiscal federalism», *European Journal of Political Economy*, Vol. 24, page 705-712.

Tenzer, Nicolas. 2003. *Les Valeurs des modernes - Réflexions sur l'écroulement politique du nouveau siècle,* Paris : Flammarion, 352 pages.

Tiebout, Charles M. 1956. «A pure theory of local expenditures», *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, October 1956, p. 416-424.

Tolley Erin, William R. Young. 2006. «Les municipalités, la Constitution et le régime fédéral canadien», Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement, Gouvernement du Canada, Étude générale BP-276F, Octobre 1991, révisé en février 2001 et mai 2006. http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/researchpublications/bp276-f.pdf

Udehn, Lars, 1996, *The limits of public choice: a sociological critique of the economic theory of politics*, New York: Routledge,447 p.

ULI, the Urban Land Institute and Ernst & Young, 2007. *Infrastructure 2007: A Global Perspective,* Washington, D.C.

ULI, the Urban Land Institute and Ernst & Young. 2008. *Infrastructure 2008: A Competitive Advantage.* Washington, D.C. : the Urban Land Institute.

.www.uli.org/~/media/Documents/ResearchAndPublications/Reports/Infrastructure/i19_Infrastructure_2008_lowres.ashx

ULI, Urban Land Institute and Ernst & Young. 2009. *Infrastructure 2009: Pivot Point*. Washington, D.C.: The Urban Land Institute. www.uli.org/sitecore/content/ULI2Home/ResearchAndPublications/Reports/~/media/Documents/ResearchAndPublications/Reports/Infrastructure/Infrastructure%202009.ashx

United States Government, «Recovery. Org – Track the money», site du gouvernemnt américain qui donne accès aux données concernant le Recovery act (Validé en ligne le 8 juin 2010). http://www.recovery.gov/About/Pages/The_Act.aspx

Vander Ploeg, Casey. 2006. *New Tools for New Times, A Sourcebook for the Financing, Funding and Delivery of Urban Infrastructure,* Calgary: Canada West Foundation, September 2006, 167 P. (Consulté en ligne le 29 juillet 2009.) www.cwf.ca/V2/files/NewTools.pdf

Vanmeter Bridges Sara. 1991. «A Local Government Perspective on Financing Infrastructure», *Journal of Planning Literature*, Volume 6, Number 2, November, p. 202-209. http://jpl.sagepub.com/cgi/reprint/ 6/2/202.pdf

Vérificateur général du Canada, 1996. *Rapport au parlement, Chapitre 26, «Le programme Travaux d'infrastructures Canada - Les leçons apprises»,* novembre 1996. (Lien validé en ligne le 19 mai 2010). http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_199611_26_f_5057.html

Vérificateur général du Canada. 1999. *Rapport au Parlement, Chapitre 17- Le programme Travaux d'infrastructure Canada — Phase II et suivi de la vérification de la Phase 1*, septembre 1999. (Lien validé en ligne le 19 mai 2010). http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_199909_17_f_10146.html

Vérificateur général du Québec.1996. *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996, Tome 1, Programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec et activité Infrastructures Québec*, Étude conduite auprès du ministère des Affaires municipales, p. 123-136. (Lien électronique validé le 3/03/2010) http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_1995-1996-T1/fr_Rapport1995-1996-T1-Chap16.pdf

Vérificateur général du Québec. 1996a. *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996, Tome 2, Chapitre 8, Programme d'assainissement des eaux*, Étude produite auprès du ministère des Affaires municipales, p. 269-280. (Lien électronique validé le 3/08/2009). http://www.vgq.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_1995-1996-T2/fr_Rapport1995-1996-T2-Chap08.pdf

Vérificateur général du Québec. 1998. *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998, Tome II*, Chapitre 6, Subventions aux municipalités, Vérification menée auprès de certains ministères et organismes subventionnaires. (Lien électronique validé le 3/08/2009) www.vgq.gouv.qc.ca/fr/publications/rapport-annuel/1997-1998-T2/Rapport1997-1998-T2-Chap06.pdf

Vérificateur général du Québec. 2003. *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003, Tome 1, Suivi de vérification l'optimisation des ressources,* Subvention aux municipalités, Travaux effectués auprès de certains ministères et organismes subventionnaires, p. 145-158. (Lien électronique validé le 3/08/2009) www.vgq.gouv.qc.ca/fr/publications/rapport-annuel/2002-2003-T1/Rapport2002-2003-T1-Chap06.pdf

Ville de Toronto. 2002. «City Budget 2002», site consulté en ligne le 25 mars 2005),

www.city.toronto.on.ca/budget2002/transit.htm

Vining, Aidan R, and John Richards. 2001. «Building the future: Issues in Public infrastructure in Canada», *Policy Study* Vol. 34, May 2001, 223 p.

Warsh David. 2005. « Architect of the public household», *Economic Principals*, February 15, 2005. (Consulté en ligne le 27 juillet 2009) www.economicprincipals.com/issues/04.02.15.html

Weingast, Barry R. 1995. «The Economic Role of Political Institutions: Market- Preserving Federalism and Economic Development», *Journal of Law and Economic Organization,* Vol.11, p.1-31.

Wildavsky, A. 1979. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis,* Boston: Little, Brown.

Wolfe, Jeanne M. 2003. « A National Urban Policy for Canada? Prospects and Challenges», *Canadian Journal of Urban Research,* Volume 12, 28p.

Yin, Robert K. 2003. *Case Study Research: Design and Methods,* Applied Social Methods series, Sage Publications, Thousand Oaks, California, Third Edition, 179 p.

Young, Robert and Christian Leuprecht. 2006. *Canada: the State of the Federation 2004-Municipal-Federal-Provincial Relations in Canada,* McGill-Queen's University Press and the Institute of Intergovernmental Relations.

Young, Robert, Kelly McCarthy. 2009. *Why do municipal issues rise on the federal policy agenda in Canada?, Canadian Public Administration,* Special Issue: Federalism, public policy and municipalities, Volume 52, Issue 3, p. 347–370, September 2009. http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1754-7121.2009.00087.x/abstract