OFFICE OF THE
PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER

CANADA

BUREAU DU
DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET

Mise à jour – Fonds de stimulation de l'infrastructure

Ottawa, Canada
Le 1er décembre 2010
www.parl.gc.ca/pbo-dpb

La *Loi sur le Parlement du Canada* confère au directeur parlementaire du budget (DPB) le mandat de fournir au Parlement une analyse indépendante sur l'état des finances de la nation, les tendances de l'économie nationale et les prévisions budgétaires du gouvernement.

Points essentiels :

À la fin d'octobre 2010, le DPB a reçu la quatrième série de Rapports de progrès et de réclamations (RPR) pour le Fonds de stimulation de l'infrastructure (FSI), qui comprend des mises à jour des projets au 30 juin 2010. Bien que la valeur des travaux achevés ait augmenté de 7 % depuis le 31 mars, le DPB prévoit dans son scénario de référence que 940 projets seront incomplets (24 % du total) et que 303 millions de dollars des autorisations de dépenses (8 % du total) seront inutilisées, mais les données sont loin d'être fiables. D'après une analyse partielle des données du 30 septembre fournies récemment par Infrastructure Canada, le DPB croit que les prévisions relatives au pourcentage de fonds inutilisés pourraient diminuer.

- Le DPB et Infrastructure Canada ont eu des discussions concernant les méthodes et les hypothèses employées pour analyser les données antérieures. Les écarts méthodologiques se sont rétrécis.

- Comme nous l'avons indiqué dans des notes précédentes, la surveillance parlementaire du rendement du programme serait mieux servie par un régime de rapports plus à jour et plus cohérent, prévoyant des mesures incitatives pour que les rapports d'étape soient opportuns et exacts. Le DPB reste d'avis que le cadre de surveillance du rendement du FSI est insuffisant comparativement au point de référence qu'est le cadre des États-Unis.

- À l'hiver 2011, lorsque Infrastructure Canada aura publié la cinquième série de RPR, le DPB fournira une autre mise à jour sur le rendement.

Préparé par : David Pinet et Peter Weltman

Veuillez communiquer avec Peter Weltman au (613) 996-1952 ou weltmp@parl.gc.ca pour de plus amples renseignements.

Le 25 octobre 2010, le DPB a reçu la quatrième série de Rapports de progrès et de réclamations (RPR). Cette série de données comprend des mises à jour des projets au 30 juin 2010. Le programme de deux ans du Fonds de stimulation de l'infrastructure (FSI) devrait expirer le 31 mars 2011. Le DPB a mis à jour son évaluation du rendement en fonction de cette quatrième série de RPR afin d'aider les parlementaires à comprendre les résultats et les risques éventuels du programme :

- L'échéancier des travaux;
- La capacité du gouvernement de fournir les fonds votés en respectant les échéanciers précisés dans le programme;
- La capacité du programme d'atteindre ses objectifs, soit favoriser la croissance et l'emploi.

Mise à jour sur le rendement

La quatrième série de RPR porte sur 2 959 projets pour la période prenant fin le 30 juin 2010, ou environ 76 % des 3 913 projets du FSI. Il s'agit d'une augmentation très minime par rapport au trimestre précédent. Le tableau 1 illustre quelques indicateurs de rendement que le DPB a établis pour évaluer les progrès du FSI.

Tableau 1

Indicateurs de rendement	Pourcentage des projets ayant présenté un rapport	Coût cumulatif des réclamations	Taux d'achèvement des travaux	Valeur des travaux terminés
4e série de RPR (au 30 juin 2010)	76 %	837 millions de dollars	30,9 %	1 708 millions de dollars
3e série de RPR (au 31 mars 2010)	74 %	517 millions de dollars	24,5 %	1 087 millions de dollars
2e série de RPR (au 31 décembre 2009)	64 %	106 millions de dollars	17,3 %	675 millions de dollars
1re série de RPR (au 30 septembre 2009)	42 %	24 millions de dollars	8,0 %	242 millions de dollars

Source : Infrastructure Canada, Directeur parlementaire du budget.

Environ 600 projets relevant du programme PRECO du Québec, d'une valeur totale de 1 milliard de dollars, ne sont pas tenus de présenter des réclamations avant la fin du projet. Ces projets représentent la majorité des projets qui ne présentent pas de rapports de progrès en vertu du FSI.

Modèle de dépenses prévues du DPB

Les annexes 1 et 2 ont été mises à jour afin d'inclure la 4e série de Rapports de progrès et de réclamations, y compris la valeur des dépenses mensuelles et les dépenses cumulatives pour la durée du FSI. Les tendances des annexes 1 et 2 montrent que chaque mise à jour de projet révèle des décalages croissants des dates de début et d'achèvement des projets, qui ont réduit graduellement les dépenses prévues pendant l'exercice 2009-2010 et les ont fait augmenter pendant l'exercice 2010-2011. Ainsi, les dépenses prévues sont nettement plus élevées pendant les mois d'été 2010 que ce qui était prévu au départ dans la base de données des demandes. Si cette tendance s'est poursuivie au plus récent trimestre, une portion importante des fonds sera reportée après la saison estivale de construction. Le DPB n'a pas encore reçu les données pour le trimestre se terminant le 30 septembre 2010, mais si elles se

maintiennent, ces tendances laissent penser que tous les projets du FSI ne seront pas achevés à la date limite du 31 mars 2011 et qu'il y aura des fonds fédéraux inutilisés.

Prévisions du DPB sur les fonds inutilisés

Le DPB a conçu un modèle de prévision de haut niveau afin d'estimer les résultats éventuels du programme du FSI. Cette prévision a d'abord été appliquée à la mise à jour de la 3e série[1]. Très récemment, le DPB a pu tester un échantillon des données du 30 septembre 2010 sur les projets fourni au Parlement par suite d'une demande de document[2]. Notre analyse des données de cet échantillon nous a permis de construire un scénario différent pour nos prévisions des fonds inutilisés, qui est illustré au tableau 2.

Tableau 2

Scénario du modèle de prévision	Projets non terminés à la date limite du programme – 31 mars 2011		Contributions fédérales inutilisées potentielles	
	Nombre	*En % du total*	*Montant*	*En % du total*
Scénario de référence (avec possibilité de diminution)*	940	24 %	303 millions de dollars	8 %

Source : Infrastructure Canada, Directeur parlementaire du budget.

Nota :

- Les taux « en % du total » se fondent sur la base de données des demandes de financement du programme du FSI (au 29 janvier 2010), qui comprend 3 913 projets et représente des contributions fédérales totales de 3 663 millions de dollars.
- Les « Contributions fédérales inutilisées potentielles » se fondent sur les conditions du programme du FSI, selon lesquelles la contribution fédérale aux coûts d'un projet engagés après la date limite du 31 mars 2011 ne sont pas admissibles aux réclamations.
- Voir le site Internet du DPB [3] pour une description du modèle de prévision et les trois scénarios.

*Les chiffres seront mis à jour avec la publication des données du 30 septembre. La possibilité de diminution tient compte de l'analyse effectuée par le DPB des données partielles de septembre fournies par Infrastructure Canada le 1er décembre 2010.

Compte tenu des limites des données, le modèle de prévision révèle clairement qu'il y a un risque de fonds inutilisés importants en vertu du programme du FSI. Comme l'a déjà indiqué le DPB, le Parlement pourrait souhaiter demander au gouvernement des renseignements sur les stratégies d'atténuation des risques des projets financés par le programme du FSI qui ne seraient pas terminés à la date limite du 31 mars 2011 et sur l'incidence sur les dépenses de programme, la production et l'emploi.

Facteurs à prendre en considération par le Parlement

Le Parlement doit se rappeler qu'il y a des compromis entre l'échéancier de réalisation du programme et les exigences en matière de rapports. Dans la mesure du possible, il est utile d'inclure des exigences en

[1] Voir le document http://www2.parl.gc.ca/Sites/pbo-dpb/documents/FSI_Mise_a_jour_Mars_2010.pdf pour des précisions sur le modèle et la méthodologie. Après discussion avec les fonctionnaires d'Infrastructure Canada, les écarts méthodologiques utilisés pour prévoir les fonds inutilisés se sont rétrécis. La principale différence entre le modèle du DPB et l'approche du gouvernement est le traitement des projets dont les échéanciers ont été comprimés par rapport aux premières estimations

[2] Document parlementaire n° 8555-403-390.

[3] Ibid.

matière de rapport dans les structures de programmes existantes, comme on l'a fait dans l'exemple de l'Office of Management & Budget aux États-Unis[4].

Bien que le gouvernement ait présenté avec diligence des rapports sur les progrès de l'obtention des autorisations de programme nécessaires (intrants), les rapports sur les résultats (extrants) se sont limités à des annonces périodiques sur les projets et leurs valeurs.

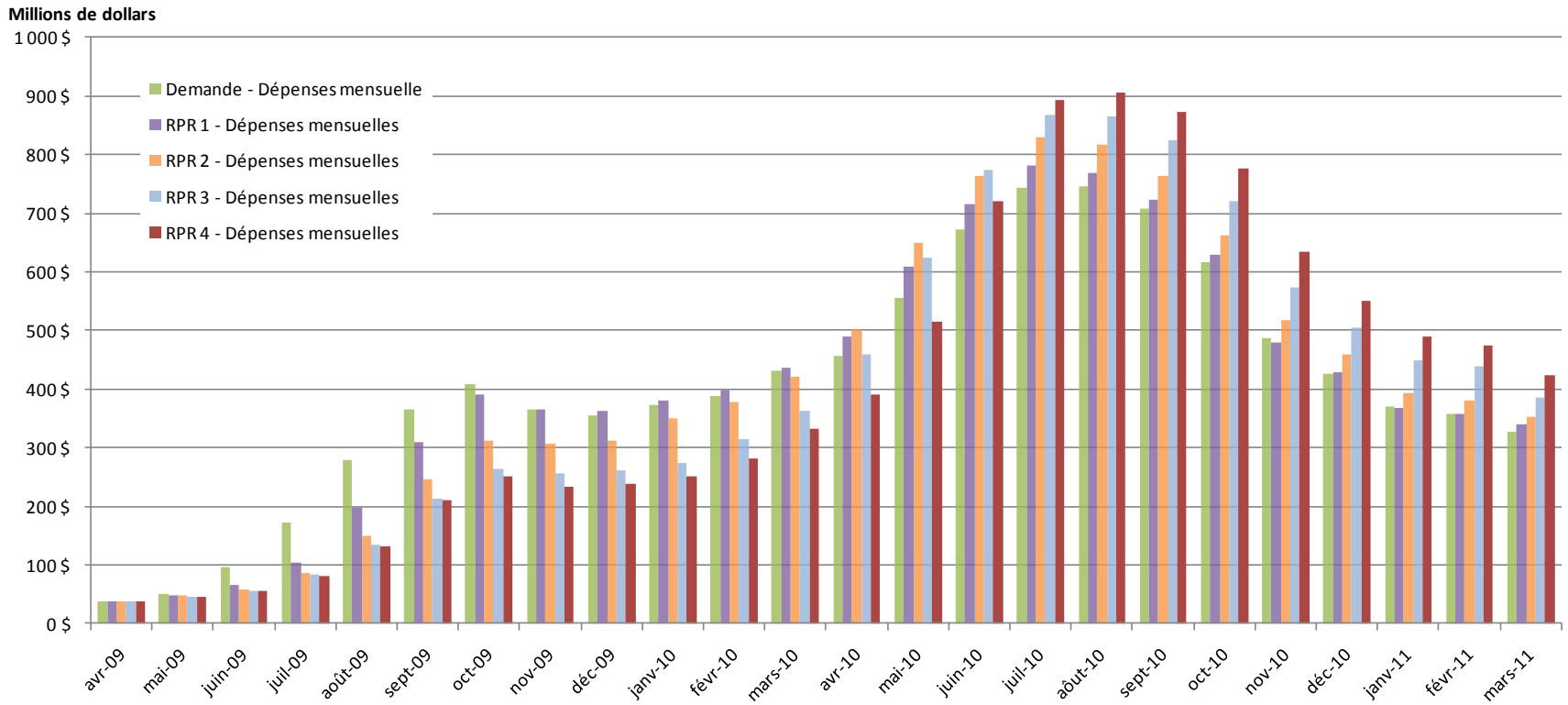
Le DPB s'est efforcé de présenter des rapports plus explicites sur les résultats du programme, comme les progrès des projets et l'échéancier de l'activité économique, ainsi que sur d'autres résultats comme l'incidence du programme sur les collectivités, en utilisant les données du gouvernement existantes et en menant un sondage indépendant auprès des bénéficiaires du programme [5].

Comme nous l'avons indiqué dans les précédents rapports sur le FSI, les parlementaires ont été mal servis par une architecture de données et une collecte de l'information limitées, surtout comparativement à ce qui se fait aux États-Unis. L'absence de bonnes données limite l'analyse fondamentale et encore plus la responsabilité.

Le programme du FSI constitue un « programme de paiements de transfert aux autres ordres de gouvernement ». Les exigences du Conseil du Trésor à l'égard de ces transferts diffèrent de celles qui s'appliquent aux autres types de transferts[6], puisqu'elles limitent le nombre d'exigences obligatoires dans les ententes de contribution. Les parlementaires pourraient souhaiter indiquer plus explicitement quelle information sur le rendement ils exigent afin d'approuver des mesures extraordinaires comme le Plan d'action économique, au lieu de se fier sur les politiques existantes du Conseil du Trésor.

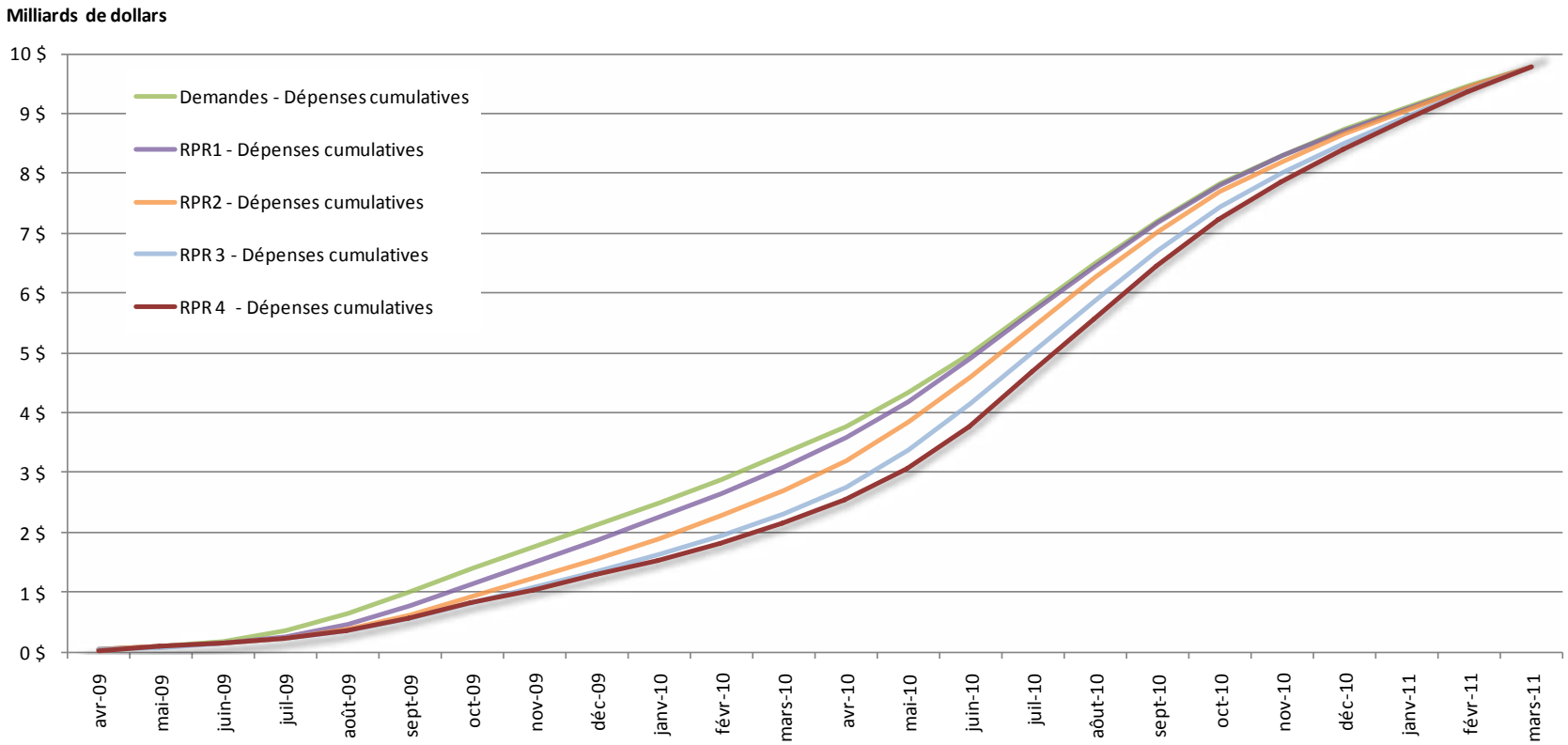
[4] http://www2.parl.gc.ca/Sites/PBO-DPB/documents/T3_Surveillance_Budget_Final.pdf, p. 3.
[5] http://www2.parl.gc.ca/sites/pbo-dpb/documents/Constatations_enquete_FSI.pdf.
[6] http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=14208&section=text consulté le 12 novembre 2010. Par exemple, les programmes de paiement de transfert ordinaires exigent une description des conséquences advenant le non-respect des conditions de financement et, dans le cas d'ententes avec des tierces parties, une description du cadre de gestion et de responsabilité des bénéficiaires initiaux. Ces exigences ne s'appliquent pas aux transferts à d'autres ordres de gouvernement.

Annexe 1 : FSI – Profil des dépenses mensuelles prévues (Ensemble des provinces et territoires)



Source : Infrastructure Canada, Directeur parlementaire du budget.

Annexe 2 : FSI – Profil des dépenses cumulatives prévues (Ensemble des provinces et territoires)



Source : Infrastructure Canada, Directeur parlementaire du budget.