Document généré le 13 août 2025 01:10

Télescope
Revue d'analyse comparée en administration publique

Les programmes d'infrastructures municipales du gouvernement fédéral : une analyse de la gouvernance multiniveau au Canada

Eric Champagne

Volume 19, numéro 1, hiver 2013

La gouvernance multiniveau

URI : https://id.erudit.org/iderudit/1017151ar
DOI : https://doi.org/10.7202/1017151ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

L'Observatoire de l'administration publique

ISSN

1929-3348 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Champagne, E. (2013). Les programmes d'infrastructures municipales du gouvernement fédéral : une analyse de la gouvernance multiniveau au Canada. *Télescope, 19*(1), 43–61. https://doi.org/10.7202/1017151ar

Résumé de l'article

Les programmes d'infrastructures municipales du gouvernement fédéral illustrent l'évolution de la gouvernance multiniveau dans le contexte canadien car ils sollicitent un partage de responsabilités entre les trois ordres de gouvernement : fédéral, provincial et municipal. Dans le cadre de cette étude, nous nous intéressons à la portée de ces programmes sur la dynamique intergouvernementale dans une perspective tripartite. Notre analyse se veut un bilan historique des instruments de politiques publiques et des arrangements institutionnels en matière de dépenses en infrastructures. La première question de recherche porte sur la résilience de la gouvernance multiniveau : ces programmes ont-ils un caractère permanent ou pourraient-ils facilement être abolis selon la conjoncture politique ? La seconde a trait aux instruments de politiques publiques : quels sont les arrangements institutionnels et la forme des pactes intergouvernementaux mis en place pour permettre au gouvernement fédéral d'intervenir dans le secteur des infrastructures municipales ? Pour analyser les instruments, une typologie comprenant trois modèles de financement est développée.

Tous droits réservés © L'Observatoire de l'administration publique, 2013

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

LES PROGRAMMES D'INFRASTRUCTURES MUNICIPALES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL : UNE ANALYSE DE LA GOUVERNANCE MULTINIVEAU AU CANADA

Par **Eric Champagne**[1], Professeur en administration publique, École d'études politiques, Université d'Ottawa • echampagne@uottawa.ca

RÉSUMÉ Les programmes d'infrastructures municipales du gouvernement fédéral illustrent l'évolution de la gouvernance multiniveau dans le contexte canadien car ils sollicitent un partage de responsabilités entre les trois ordres de gouvernement : fédéral, provincial et municipal. Dans le cadre de cette étude, nous nous intéressons à la portée de ces programmes sur la dynamique intergouvernementale dans une perspective tripartite. Notre analyse se veut un bilan historique des instruments de politiques publiques et des arrangements institutionnels en matière de dépenses en infrastructures. La première question de recherche porte sur la résilience de la gouvernance multiniveau : ces programmes ont-ils un caractère permanent ou pourraient-ils facilement être abolis selon la conjoncture politique ? La seconde a trait aux instruments de politiques publiques : quels sont les arrangements institutionnels et la forme des pactes intergouvernementaux mis en place pour permettre au gouvernement fédéral d'intervenir dans le secteur des infrastructures municipales ? Pour analyser les instruments, une typologie comprenant trois modèles de financement est développée.

ABSTRACT The federal government's municipal infrastructure programs are a good illustration of the evolution of multi-level governance in Canada, as they involve sharing responsibilities between the three levels of government: federal, provincial and municipal. In this study, I investigate the impact of these programs on the intergovernmental dynamics occurring between these three levels of government. My analysis is primarily a historical review of public policy instruments and institutional arrangements in municipal infrastructure spending. The first research question focuses on the resilience of multi-level governance: are these programs becoming permanent or can they easily be eliminated according to the political context? The second relates to the policy instruments: what are the institutional arrangements and the form of intergovernmental agreements in place that allow the federal government to intervene in the municipal infrastructure sector? To analyze the policy instruments, a typology based on three funding models is developed.

Pour citer cet article : Champagne, E. (2013). « Les programmes d'infrastructures municipales du gouvernement fédéral : une analyse de la gouvernance multiniveau au Canada », *Télescope*, vol. 19, n° 1, p. 43-61.

Les programmes d'infrastructures municipales du gouvernement fédéral qui se sont succédé représentent une intéressante illustration de l'évolution de la

[1] L'auteur tient à remercier les évaluateurs de cet article pour leurs judicieux conseils et suggestions qui ont permis d'améliorer significativement l'ébauche initiale ainsi que pour l'inspiration qu'ils ont su générer pour de futures recherches sur le sujet.

gouvernance multiniveau dans le contexte canadien. Depuis le milieu des années 1990, ces programmes sont devenus un jalon relativement important dans l'histoire des relations intergouvernementales entre le fédéral, les provinces et les municipalités. Ils sont nés dans le contexte d'un débat sur le déficit des infrastructures municipales au Canada et l'objectif initial visait à stimuler les investissements dans ces infrastructures. Toutefois, depuis la création du programme en 1994, d'importants changements politiques ont eu lieu à Ottawa. Pendant douze ans, le régime politique libéral dirigé successivement par Jean Chrétien et Paul Martin a amorcé puis développé le programme fédéral d'infrastructures municipales. Entre 2006 et 2012, les gouvernements conservateurs d'abord minoritaires (entre 2006 et 2011) puis majoritaire (depuis 2011) qui ont suivi la gouvernance libérale ont non seulement maintenu les programmes d'infrastructures municipales, mais les ont aussi bonifiés dans le contexte notamment du Plan d'action économique du Canada[2] pour faire face à la plus récente crise économique.

Les programmes d'infrastructures municipales ont donc survécu à plusieurs transitions politiques et ont en quelque sorte contribué à modifier de manière relativement continue sur une période de plus d'une quinzaine d'années maintenant les relations entre le gouvernement fédéral et les municipalités. Une grande partie des fonds d'infrastructures municipales du fédéral sont des subventions conditionnelles avec un partage des coûts entre les trois ordres de gouvernement. La conception et la mise en œuvre de ces programmes nécessitent une forme de gouvernance multiniveau en associant les municipalités dans la dynamique des relations intergouvernementale au Canada.

Dans le cadre de cette étude, nous nous intéressons à la portée de ces programmes sur la dynamique intergouvernementale canadienne et tout particulièrement sur ce qu'il convient d'appeler la gouvernance multiniveau pour qualifier ces rapports entre les trois ordres de gouvernement. L'objectif principal de cet article est de tracer un bilan historique des programmes et des arrangements institutionnels entre le fédéral, les provinces et les municipalités dans le secteur des politiques d'investissements dans les infrastructures municipales au Canada, et ce, sous l'angle de la gouvernance multiniveau.

La première partie porte sur l'élaboration d'un cadre d'analyse associé à la notion de la gouvernance multiniveau afin d'étudier les programmes d'infrastructures municipales du gouvernement fédéral. Dans la deuxième partie, nous tâchons de répondre à notre première question de recherche. Nous décrivons l'évolution des programmes d'infrastructures municipales du fédéral et nous nous intéresserons tout particulièrement à la résilience de ces programmes à travers les différents régimes politiques qui se sont succédé depuis le milieu des années 1990. Dans la troisième partie, nous étudions plus précisément la portée des programmes sur les relations intergouvernementales entre le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités. Pour ce faire, nous analysons les « ententes-cadres sur l'infrastructure » signées entre le gouvernement fédéral et les provinces. L'article se termine par une synthèse de nos observations portant sur deux dimensions :

[2] Le Plan d'action économique est une initiative du gouvernement fédéral adoptée en janvier 2009 visant à stimuler l'économie canadienne en réponse au ralentissement de l'économie mondiale.

d'abord sur la résilience de ces programmes à travers le temps et les changements de régimes politiques et ensuite sur la nature et les choix des instruments de politiques publiques qui ont été privilégiés pour gérer ces programmes et tout spécialement sur la place des municipalités dans le processus d'élaboration des politiques publiques.

■ LE CADRE D'ANALYSE

La notion de gouvernance multiniveau dans l'analyse des relations intergouvernementales est relativement nouvelle au Canada. Depuis la Confédération, les études sur le fédéralisme ont surtout été façonnées par l'étude des rapports entre les deux principaux ordres de gouvernement inscrits dans la Constitution, soit le gouvernement fédéral et les provinces. Devant la complexité des enjeux de politique et de financement des services publics auxquels font face les différents ordres de gouvernement, on accorde une attention plus marquée ces dernières années pour l'analyse du secteur municipal dans la dynamique des relations intergouvernementales dans le contexte du fédéralisme canadien. Pour décrire ce mariage à trois, les chercheurs ont commencé à introduire dans le langage de la recherche le concept de gouvernance multiniveau[3]. Dans le cadre de notre étude, la notion de gouvernance multiniveau réfère donc à la formulation et à la mise en œuvre des politiques publiques nécessitant la collaboration du fédéral, des provinces et des municipalités (Champagne, 2012 ; Horak et Young, 2012 ; Stoney et Graham, 2009 ; Turgeon, 2006 ; Young et Leuprecht, 2004).

Bien que les affaires municipales soient constitutionnellement du ressort exclusif des provinces, le gouvernement fédéral s'est intéressé davantage aux questions urbaines et municipales au cours de certaines périodes (Andrew, Graham et Phillips, 2006). Pour ce faire, il utilise normalement son pouvoir de dépenser, ce droit reconnu constitutionnellement qui lui permet de distribuer ses ressources dans des secteurs de compétence provinciale dans la mesure où il n'intervient pas d'un point de vue purement législatif (Pilette, 1993). C'est ce qui explique largement pourquoi le gouvernement fédéral privilégie les instruments de nature économique, financière ou fiscale dans le secteur des infrastructures municipales (Bojorquez, Champagne et Vaillancourt, 2009). Ces politiques publiques fédérales ont nécessité la création de nouvelles formes de collaborations, d'ententes ou d'arrangements administratifs tripartites entre les trois ordres de gouvernement. C'est donc avec comme grille d'analyse la notion de gouvernance multiniveau que nous étudions les programmes d'infrastructures municipales du gouvernement fédéral et leur portée sur les relations intergouvernementales entre le gouvernement fédéral et les municipalités canadiennes et québécoises.

[3] Les travaux de recherche les plus récents et sans doute aussi les plus importants au Canada sur cette question ont été réalisés sous la direction de Robert Young dans le cadre d'un projet de recherche sur la gouvernance multiniveau et les politiques publiques financé par le CRSH dans le cadre du programme des Grands travaux de recherche concerté du Canada. Ce projet pancanadien regroupe plus de quatre-vingts chercheurs dont plusieurs proviennent du Québec. Le site Internet de ce projet se trouve à l'adresse suivante : www.ppm-ppm.ca/

Selon une perspective plus théorique, deux questions guident cette recherche. La première porte sur la résilience de la gouvernance multiniveau : ces programmes ont-ils un caractère permanent ou pourraient-ils facilement être abolis selon la conjoncture politique ? La seconde question a trait aux instruments : quels sont les arrangements institutionnels et la forme des pactes intergouvernementaux qui ont été adoptés pour permettre au gouvernement fédéral d'intervenir dans le secteur des infrastructures municipales ? Et surtout, quelle est la place du secteur municipal tant dans la formulation que dans la mise en œuvre des politiques ?

Pour répondre à ces questions, nous adoptons un postulat théorique néo-institutionnel où la temporalité joue un rôle prédominant dans l'analyse et où l'importance des choix antérieurs tend à déterminer les choix politiques subséquents (Pierson, 2004 et 2000 ; Steinmo, 2010). Nous analysons les programmes d'infrastructures municipales depuis leur création vers le milieu des années 1990 jusqu'en 2012. Même s'il ne s'agit que d'une période portant sur une quinzaine d'années, nous croyons qu'elle est suffisante pour analyser l'évolution des politiques publiques et vérifier si ces dernières sont résilientes ou si elles se modifient graduellement ou radicalement. À propos du concept de résilience des politiques publiques, nous adoptons une perspective proche de celle de Saint-Arnaud et Bernard (2003) qui utilisent le concept au sens de ténacité et de robustesse des politiques publiques dans le temps. En utilisant un postulat néo-institutionnel, nous souhaitons vérifier si la logique de la gouvernance multiniveau dans le domaine des infrastructures municipales est un phénomène éphémère ou si au contraire il tend à se perpétuer en comparant deux régimes politiques qui se sont succédé pendant la période étudiée.

Pour répondre à notre seconde question de recherche, nous avons recours au concept d'instruments de politiques publiques. Par définition, les instruments de politiques publiques renvoient aux techniques, aux outils, aux mécanismes, aux approches, etc. utilisés par les administrations publiques pour résoudre un problème ou pour répondre aux besoins de la société. Dans une perspective analytique, un instrument de politique publique est avant tout un choix résultant d'un compromis entre le processus politique (par les décideurs et les élus) et l'analyse technique (par les fonctionnaires). Depuis les travaux fondateurs de Hood (1983), Linder et Peters (1989), Howlett (1991) et Salamon (2002), jusqu'aux travaux plus récents de Lascoumes et Le Galès (2005) et de Kassim et Le Galès (2010), l'analyse des instruments fournit un cadre pour comprendre à posteriori les valeurs des décideurs politiques à l'origine des politiques publiques de même que les outils techniques qui sont préconisés pour administrer l'action publique. Comme cette recherche s'intéresse surtout à la gouvernance multiniveau, nous analysons les instruments sous l'angle des arrangements intergouvernementaux entre le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités. Le type d'instrument de politique privilégié par les programmes étudiés est principalement de nature économique, financière et fiscale. Ce cadre d'analyse nous permet, dans une perspective d'analyse inductive et exploratoire, de cibler les valeurs politiques derrière les choix d'instruments ainsi que d'élaborer une première typologie des instruments de politiques publiques liés aux programmes d'infrastructures municipales du gouvernement fédéral.

La méthodologie repose sur une analyse documentaire de l'information gouvernementale (politiques, projets de loi, programmes, rapports ministériels, ententes intergouvernementales, etc.) centrée sur deux dimensions : d'une part, sur l'évolution des politiques d'infrastructures municipales depuis leur début et, d'autre part, sur la nature des arrangements intergouvernementaux que ces programmes ont engendrés. L'analyse porte plus spécifiquement sur les relations intergouvernementales entre le fédéral, les provinces et les municipalités. Nous laissons volontairement de côté l'analyse des relations intergouvernementales impliquant les territoires puisque ces derniers présentent des distinctions importantes sur le plan constitutionnel par rapport aux provinces[4] et cette intégration complexifierait considérablement la portée de l'analyse des relations intergouvernementales.

■ L'ÉVOLUTION DES PROGRAMMES D'INFRASTRUCTURES MUNICIPALES DU FÉDÉRAL DE 1994 À 2012

Les programmes d'infrastructures municipales sous le régime libéral

Lorsque le Parti libéral du Canada remporte l'élection générale de 1993 sous la gouverne du premier ministre Jean Chrétien en remplacement du gouvernement conservateur qui avait gouverné le Canada pendant une dizaine d'années, les questions municipales et urbaines étaient l'une des composantes importantes de la plateforme électorale libérale (Parti libéral du Canada, 1993). À la suite de l'élection, le gouvernement fédéral a rapidement mis en œuvre une série de programmes orientés vers la création d'emplois, notamment un programme d'infrastructures municipales par l'intermédiaire du programme Travaux d'infrastructures du Canada créé en 1994.

Le programme était doté d'une enveloppe budgétaire de 2 milliards de dollars qui devait être utilisée dans le cadre d'initiatives à coûts partagés avec les provinces et les municipalités sur une période de trois ans. La mise en œuvre du programme a été réalisée par le truchement d'ententes fédérales-provinciales négociées. Le gouvernement fédéral a alors entamé des négociations afin d'arriver à des ententes individuelles avec chaque province. Ces dernières étaient responsables du mécanisme de coordination et de transferts vers les municipalités. Selon ces ententes, le gouvernement fédéral fournissait le tiers du coût des projets d'infrastructures et les gouvernements provinciaux et municipaux devaient fournir les deux tiers. Même si les provinces étaient, en principe, responsables de la sélection finale des projets, le gouvernement fédéral a joué un rôle influent dans la mise en place des critères et des lignes directrices pour la sélection. En d'autres termes, le gouvernement fédéral se réservait le droit de refuser les projets qui ne respectaient pas les critères.

Vers la fin de la durée initiale du programme et devant les incertitudes des provinces et des municipalités de le voir disparaître, le gouvernement décrétait en 1997 une prolongation du financement de ce programme en attendant de revoir

[4] Une des distinctions importantes est que les provinces exercent des pouvoirs constitutionnels de plein droit alors que les territoires ont pendant longtemps fonctionné sous une forme de pouvoirs délégués sous l'autorité du pouvoir fédéral.

sa stratégie sur les investissements en infrastructures (Barrados et autres, 1999). Ce n'est qu'à partir de 2000 que le gouvernement Chrétien entreprend un nouveau cycle de réflexion sur le rôle du gouvernement fédéral dans ce secteur avec la création du Groupe de travail du Premier ministre sur les questions urbaines (Wolfe, 2003). Les travaux de ce groupe témoignent de l'intérêt grandissant du gouvernement fédéral pour poursuivre ses politiques d'investissement auprès des municipalités. Le groupe de travail a soumis un rapport en 2002 intitulé *La stratégie urbaine du Canada : une vision pour le XXIe siècle* (Sgro, 2002) dans lequel les recommandations mettaient notamment l'accent sur l'élaboration de politiques fédérales à plus long terme dans le domaine de la compétitivité urbaine, de l'infrastructure durable et des transports en commun.

Cette réflexion a cheminé vers des réformes significatives. Ainsi, en août 2002 le gouvernement libéral créait un nouveau ministère, Infrastructure Canada, afin de fournir un point d'ancrage pour le gouvernement du Canada sur les questions liées aux politiques de financement des infrastructures nationales, provinciales et municipales. Infrastructure Canada devait d'abord assurer la gestion des programmes de financement des infrastructures déjà existants (dont toutes les ententes existantes avec les provinces), fournir une contrepartie pour les partenaires du gouvernement sur les questions touchant les politiques de financement des infrastructures et accroître les connaissances sur l'état des infrastructures publiques au Canada (Infrastructure Canada, 2003). Infrastructure Canada matérialisait aussi l'intention du gouvernement fédéral d'accroître ses interventions dans le secteur des infrastructures. Initialement, Infrastructure Canada disposait d'un budget d'un peu plus de 5 milliards de dollars et ses activités étaient structurées autour de quatre programmes principaux :

- le Programme infrastructures Canada, doté d'un financement de 2,05 milliards de dollars ;
- le Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique, doté d'un financement de 2,0 milliards de dollars ;
- le Fonds sur l'infrastructure frontalière, doté d'un financement fédéral de 600 millions de dollars ;
- le Programme de logement abordable, doté d'un financement de 680 millions de dollars.

Lorsque Paul Martin a remplacé le premier ministre Jean Chrétien à la tête du Parti libéral et pris le contrôle du gouvernement à titre de premier ministre en novembre 2003, les attentes pour un renouvellement des programmes d'infrastructures municipales étaient très élevées. Avant même de remplacer son prédécesseur, il s'était engagé à fournir un financement fédéral plus stable pour les municipalités canadiennes. Peu après son accession au pouvoir, Paul Martin a instauré un « nouveau pacte pour les villes et les collectivités » (Sancton et Young, 2003).

C'est au cours de l'exercice budgétaire 2004-2005 que les résultats les plus concrets du nouveau pacte avec les municipalités se sont concrétisés. En plus de reconduire les programmes déjà créés pour une période de cinq années additionnelles, Paul Martin sera à l'origine d'une initiative somme toute originale dans le contexte des relations entre le gouvernement fédéral et les municipalités, soit la

création du Fonds de la taxe sur l'essence visant à établir une base prévisible et stable sur plusieurs années pour le financement des infrastructures municipales.

Les programmes d'infrastructures municipales sous le régime conservateur

Le 24 janvier 2006, Paul Martin concédait la victoire au premier ministre Stephen Harper et au Parti conservateur du Canada lors des élections générales. Stephen Harper formait alors un premier gouvernement minoritaire. Dans sa plateforme électorale de 2006, le Parti conservateur envisageait de soutenir les programmes d'infrastructures autant sinon plus que ne le préconisait la plateforme libérale. Fait à noter, lors de l'élection précédente en 2004, le Parti conservateur ne prévoyait aucune disposition ni ne présentait de vision pour les infrastructures municipales dans sa plateforme électorale (Parti conservateur du Canada, 2004). La plateforme conservatrice de 2006 contrastait donc avec la précédente. Sa position était d'ailleurs à peu près alignée sur celle des libéraux sur la question et proposait même d'étendre la période du nouveau pacte avec les villes – notamment le partage de la taxe sur l'essence – jusqu'en 2014 (plutôt que jusqu'en 2010 pour les libéraux) afin d'assurer un financement stable et prévisible aux municipalités (Parti conservateur du Canada, 2006). Cela étant dit, dans les faits, le gouvernement conservateur allait plus tard réorienter quelque peu tous les programmes d'infrastructures municipales afin qu'ils correspondent davantage à ses valeurs et à ses priorités.

En 2007, le gouvernement conservateur publiait un nouveau cadre de politique sur les infrastructures intitulé *Plan Chantiers Canada : une infrastructure moderne pour un Canada fort* (Gouvernement du Canada, 2007). La politique propose une vision à moyen terme pour le développement des infrastructures avec des investissements de 33 milliards de dollars entre 2007 et 2014. En matière de traduction des politiques en programmes, le gouvernement propose et reconduit deux grandes orientations et en développe une nouvelle.

Ce plan reconduit et bonifie des mesures fiscales déjà existantes qui se traduisent en transferts et en remboursements de taxes vers les municipalités. Dans le budget de 2008, le gouvernement annonce donc que le Fonds de la taxe sur l'essence deviendra une mesure permanente après 2013-2014, mais que le montant global sera plafonné à 2 milliards de dollars par an (Chambre des communes du Canada, 2011). L'autre mesure fiscale consiste au remboursement de la taxe sur les produits et services (TPS). En ce qui concerne ce congé de taxe, les municipalités bénéficient désormais, selon cette politique, d'un remboursement intégral de la TPS payée, ce qui peut représenter jusqu'à 5,8 milliards de dollars au total jusqu'en 2014. Les sommes ainsi épargnées doivent toutefois être réinvesties dans de nouvelles infrastructures ou dans l'entretien d'infrastructures existantes.

Deux nouveaux programmes d'investissements en infrastructures nécessitant des contributions tripartites entre le fédéral, les provinces et les municipalités sont ajoutés dans le cadre du Fonds Chantiers Canada doté d'un financement de 8,8 milliards de dollars. Ce fonds doit graduellement remplacer les précédents fonds créés sous le régime libéral tout en simplifiant la structure des dépenses fédérales en inves-

tissements en infrastructures. Il fournit une contribution maximale de 50 % du financement des infrastructures municipales et compte deux volets : le premier sert à financer des infrastructures stratégiques d'envergure régionale ou nationale alors que le second sert à financer les infrastructures locales de plus petite envergure.

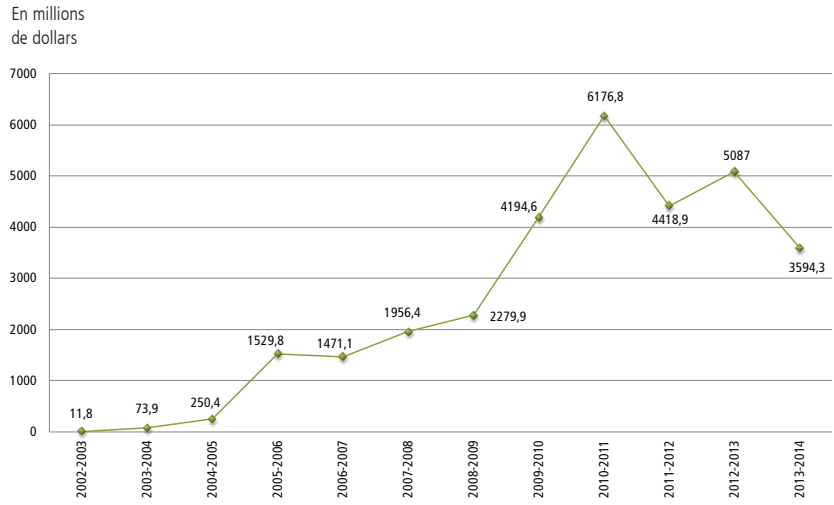
Le Parti conservateur crée également un nouveau programme qui reflète l'idéologie du gouvernement en place, soit le Fonds pour les partenariats public-privé (1,25 milliard de dollars). Il s'agit du changement d'idéologie politique le plus important du programme conservateur pour les infrastructures municipales par rapport aux programmes issus du régime politique précédent. Le programme détermine les priorités conservatrices en injectant 1,25 milliard de dollars afin de stimuler les investissements en mode PPP au Canada. Pour gérer ce fonds, le gouvernement a aussi créé un nouvel organisme appelé PPP Canada prenant la forme d'une société d'État relevant du ministère des Finances afin de faciliter la réalisation des projets en mode PPP, mais aussi afin de cibler et de prospecter de nouvelles possibilités et de tirer des leçons des meilleures pratiques en matière de PPP. De plus, tous les projets fédéraux d'infrastructures de plus de 50 millions de dollars devront dès lors considérer la faisabilité du mode PPP avant d'avoir recours au modèle traditionnel de financement des infrastructures publiques.

Nous reviendrons plus en détail sur l'analyse de ces différents instruments dans la section suivante. Nous poursuivons l'analyse de l'évolution des programmes d'infrastructures du fédéral en examinant la réponse du gouvernement relativement à la crise économique. En 2008, le cadre de politiques publiques permettant de gérer les programmes d'infrastructures municipales est donc en place lorsque la crise économique mondiale survient. Or, pour donner suite à de fortes pressions de la part de la communauté internationale et des trois partis de l'opposition qui menaçaient de créer une coalition pour le renverser, le gouvernement conservateur a élaboré un plan de relance économique, le Plan d'action économique du Canada adopté en mars 2009 (Gouvernement du Canada, 2009), qui comprenait entre autres un plan d'investissement dans les infrastructures, notamment dans les infrastructures urbaines.

Le Plan d'action économique prévoyait une injection de 4 milliards de dollars de financement additionnel à celui déjà programmé sur une période de deux ans, entre 2009 et 2011, pour des projets d'infrastructures afin de soutenir la croissance et de sortir le pays de la crise économique (Infrastructure Canada, 2009). La plupart des projets admissibles nécessitaient un financement conjoint avec les provinces et les municipalités comme exigence fondamentale avec comme prémisse que la contribution du fédéral allait stimuler des investissements globaux dépassant 12 milliards de dollars pendant la période du projet. Comme la construction d'infrastructures est par nature une activité économique de haute intensité de travail, l'objectif du gouvernement était de créer massivement et rapidement des emplois tout en modernisant le stock d'infrastructures à travers le pays. En plus de cette injection additionnelle, le gouvernement s'est donné comme objectif d'accélérer la réalisation des projets prévus dans le cadre du Fonds Chantiers Canada en avançant la mise en œuvre des projets prêts à être exécutés.

Le graphique 1 illustre l'évolution des ressources financières totales dépensées par Infrastructure Canada entre 2002 et 2011 et les prévisions jusqu'en 2014, soit la dernière année du programme. On constate une croissance quasi constante des dépenses jusqu'en 2013 avec un sommet pendant la crise économique en 2010-2011 au plus fort des dépenses fédérales visant la stimulation de l'économie. Après 2012-2013, le programme entrera dans une phase de diminution progressive s'il n'y a pas de renouvellement du programme ou si le programme n'est pas reconduit après 2014. La seule contribution qui serait maintenue en cas de non-renouvellement du programme serait le transfert d'une partie de la taxe sur l'essence.

GRAPHIQUE 1 : ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DES PROGRAMMES D'INFRASTRUCTURES PAR LE GOUVERNEMENT DU CANADA, 2002-2014



Source : Infrastructure Canada, Rapports sur le rendement (2002-2003 à 2011-2012) et Rapports sur les plans et priorités (2012-2013). Les données pour les années 2012-2013 et 2013-2014 sont des prévisions de dépenses.

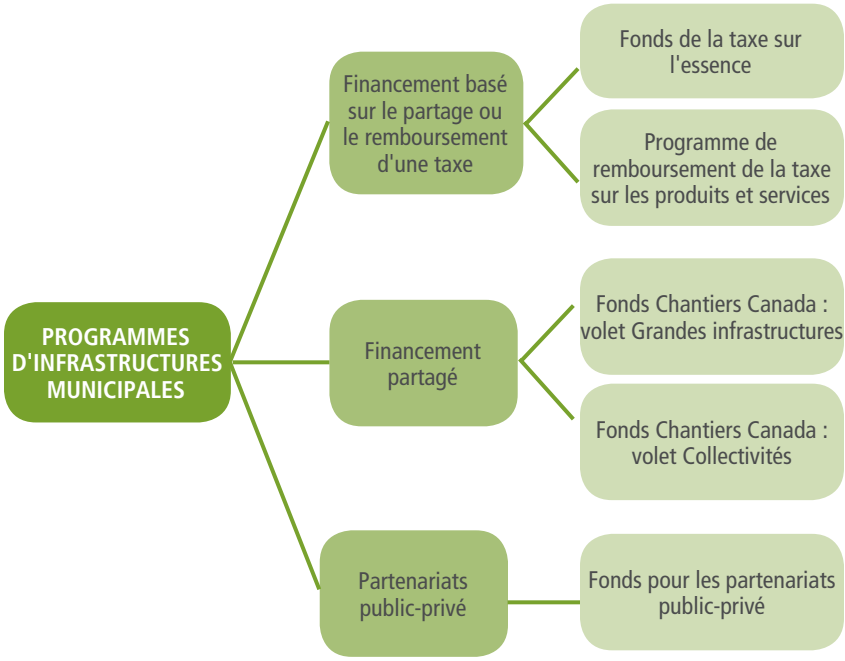
Ces investissements s'exprimant en milliards peuvent sembler astronomiques, mais il est essentiel de relativiser leur importance eu égard aux besoins. Ces sommes, bien qu'elles se chiffrent dans les milliards, ne représentent en réalité qu'une fraction des dépenses totales réalisées en infrastructures au Canada par les municipalités, les provinces et le secteur privé. Il s'agit également d'une contribution plutôt modeste relativement au déficit d'infrastructures au Canada qui se chiffrerait en centaine de milliards de dollars. Par ailleurs, il s'agit, au graphique 1, des dépenses globales et non désagrégées ce qui comprend les fonds destinés aux infrastructures provinciales, territoriales et municipales ; les dépenses destinées spécifiquement aux infrastructures municipales demeurent somme toute modestes.

Nous venons de décrire l'évolution du programme dans une perspective temporelle. On observe notamment que les programmes d'infrastructures municipales du gouvernement fédéral ont fait preuve d'une certaine résilience politique en survivant aux différents régimes politiques qui se sont succédé. Jusqu'à maintenant les sommes allouées ont eu tendance à être majorées et certaines mesures fiscales sont devenues quasi permanentes. Les programmes d'infrastructures sont aussi devenus des mécanismes privilégiés pendant la période de crise économique en servant de véhicule pour soutenir l'économie et la création d'emplois par l'injection de fonds additionnels dans les infrastructures publiques. Cela étant dit, les programmes ont évolué graduellement afin de refléter les valeurs et les priorités du gouvernement conservateur depuis 2006.

■ LES INSTRUMENTS DE MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES

Après avoir tracé le bilan historique des programmes d'infrastructures du gouvernement fédéral de 1994 à 2012, nous portons maintenant notre attention sur les instruments et les arrangements institutionnels actuels ainsi que sur la portée des programmes d'infrastructures municipales sur les relations entre le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités canadiennes.

FIGURE 1 : TYPOLOGIE DES PROGRAMMES D'INFRASTRUCTURES MUNICIPALES ACTUELS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL



Au terme d'une évolution s'échelonnant sur une période d'environ quinze ans, les programmes actuels se déclinent désormais sous une typologie comptant trois formes d'instruments (figure 1), à savoir le financement basé sur le partage ou le remboursement d'une taxe, le financement partagé entre les trois ordres de gouvernement et les partenariats public-privé.

Que ce soit dans le cadre du programme régulier du plan Chantiers Canada ou dans celui des programmes bonifiés et/ou accélérés du Plan d'action économique, le *modus operandi* du gouvernement fédéral est de négocier et de signer des ententes de financement avec les provinces. Ainsi, afin qu'elles puissent profiter de ces fonds pour elles-mêmes ou pour leurs municipalités, la première exigence est de signer une entente-cadre avec le gouvernement fédéral. Les ententes-cadres précisent les objectifs, les modalités et les conditions générales et particulières du financement, la durée, la distribution des affectations, les contributions de chacune des parties et les principes sur le partage des coûts, les projets d'infrastructures et les bénéficiaires admissibles, les principes de gouvernance – dont la création d'un comité de l'entente-cadre sur l'infrastructure prévue pour chaque province –, les mécanismes de sélection des projets, les conditions pour envisager de recourir à des PPP, les protocoles de communication sur le financement des projets et leurs promotions, ainsi que les mécanismes de partage de l'information et de reddition de comptes. Il existe aussi deux types d'ententes-cadres : des ententes propres au Fonds de la taxe sur l'essence signées en 2005 (Infrastructure Canada, 2012a) et des ententes-cadres signées entre 2007 et 2008 qui concernent l'ensemble des autres contributions fédérales aux programmes d'infrastructures (Infrastructure Canada, 2012b). Nous nous sommes inspirés des cadres de politiques publiques (par exemple le plan Chantiers Canada ou le Plan d'action économique) ainsi que de l'analyse des différents modèles d'ententes-cadres pour proposer une typologie des instruments de financement des infrastructures municipales et analyser l'effet de ces instruments sur la gouvernance multiniveau.

Les programmes de financement basé sur le partage ou le remboursement d'une taxe

Nous amorcer l'analyse des instruments par le financement basé sur le partage ou le remboursement d'une taxe. Comme nous l'avons vu dans la figure 1, deux programmes correspondent à cette catégorie : le Fonds de la taxe sur l'essence et le programme de remboursement de la taxe sur les produits et services. Ensemble, ces deux programmes équivalent à environ la moitié du financement disponible par le truchement du plan Chantiers Canada, soit 17,6 milliards sur les 33 milliards de dollars prévus. Le Fonds de la taxe sur l'essence et le remboursement de la taxe sur les produits et services sont gérés par des ententes distinctes. Nous présentons ici les principales facettes de ces programmes.

Tout d'abord, les ententes pour le transfert des recettes provenant de la taxe fédérale sur l'essence ont toutes été signées par le fédéral et les provinces en 2005 sous le régime libéral dans le cadre du nouveau pacte pour les villes et les collectivités (Infrastructure Canada, 2012a). Le programme a été reconduit par le régime conservateur après son accession au pouvoir en 2006. Le montant global de la

taxe sur l'essence est passé de 600 millions de dollars en 2005-2006 à 1 milliard en 2008-2009 et à 2 milliards de dollars par année depuis 2009-2010. Cette somme est distribuée au prorata de la population des municipalités. Toutes les municipalités reçoivent leur part selon une fréquence de deux fois par année. La distribution se fait par l'intermédiaire des provinces ou des associations municipales avec lesquelles l'entente a été signée avec le gouvernement fédéral. Dans la plupart des cas, l'entente a été signée entre le gouvernement fédéral et les provinces, mais deux provinces font exception, soit l'Ontario et la Colombie-Britannique. Pour ces provinces, le gouvernement fédéral a eu le droit de négocier et de signer des ententes conjointement avec la province et l'association des municipalités de la province ou encore directement avec la municipalité dans le cas de Toronto (Infrastructure Canada, 2005a et 2005b). Dans ces deux exemples, le secteur municipal joue un rôle un peu plus important dans la réception, la redistribution et la reddition de comptes. Bien qu'il s'agisse de deux cas d'exception, cela n'en constitue pas moins une ouverture relativement inédite dans les rapports entre le gouvernement fédéral et le secteur municipal. Pour les autres provinces, ce sont des ententes bilatérales avec le gouvernement fédéral.

La nature même des ententes demeure très similaire d'une province à l'autre. Il s'agit essentiellement du transfert des revenus d'une partie de la taxe fédérale d'accise sur l'essence vers les municipalités. Le Fonds se veut un financement prévisible puisqu'il est devenu quasi permanent et relativement flexible eu égard aux décisions municipales. Il doit servir à financer des infrastructures dans une variété de secteurs comme l'eau potable, le traitement des eaux usées, le transport en commun, la production d'énergie, la gestion des déchets ou les routes municipales.

En matière de reddition de comptes, le gouvernement fédéral exige que soit créé un comité de suivi conjoint du fonds pour analyser les résultats globaux et que chaque province fournisse au minimum les états financiers et le rapport d'activité annuel conformément aux lois et règlements de chacune des provinces. Outre ces quelques principes généraux, il y a parfois quelques différences dans les modalités de mise en œuvre. Par exemple, le Québec a créé la Société de financement des infrastructures locales du Québec (SOFIL) pour gérer les financements en infrastructures provenant du gouvernement fédéral. C'est la SOFIL qui a la responsabilité de recevoir les fonds, de les redistribuer en plus d'assurer la reddition de comptes au nom du gouvernement du Québec. Fait à noter, le conseil d'administration de la SOFIL est composé de cinq hauts fonctionnaires (généralement des sous-ministres adjoints) du gouvernement du Québec ainsi que de deux élus municipaux représentants en principe les deux associations municipales du Québec, soit la Fédération québécoise des municipalités et l'Union des municipalités du Québec (SOFIL, 2012).

Le programme de remboursement intégral de la taxe sur les produits et services, élaboré dans le cadre du programme Chantiers Canada adopté en 2007 (Gouvernement du Canada, 2007), est moins connu. Cette mesure se trouve donc dans les ententes-cadres sur les infrastructures négociées et adoptées en 2007 ou 2008 par le gouvernement fédéral et chaque province. Ce programme consiste simplement en un remboursement de 100 % de la TPS payée par les municipalités

afin qu'elles réinvestissent ces sommes dans les infrastructures. Auparavant, les municipalités pouvaient demander un remboursement à hauteur de 57 % de la TPS payée. Le montant total remboursé aux municipalités à la fin du programme devrait s'élever à 5,8 milliards de dollars répartis sur une période de sept ans entre 2007 et 2014. Les obligations des municipalités concernant le remboursement de la TPS sont minimes. Le remboursement peut servir à financer de nouvelles infrastructures ou l'entretien d'infrastructures déjà existantes. Le gouvernement fédéral n'exige pas de reddition de comptes explicite de la part des municipalités pour l'utilisation des fonds.

Les programmes de financement partagé

L'autre programme d'importance pour les municipalités est le Fonds Chantiers Canada de 8,8 milliards de dollars d'investissement sur sept ans et dont les projets financés nécessitent une contribution tripartite entre le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités. Les conditions de contribution du gouvernement fédéral sont précisées dans chacune des ententes-cadres individuelles conclues entre le gouvernement fédéral d'une part et les provinces d'autre part. Ces ententes ont véritablement concrétisé le modèle de gouvernance multiniveau du programme d'infrastructures en exigeant une collaboration entre les trois ordres de gouvernement comme condition au financement des projets d'infrastructures municipales.

Le Fonds Chantiers Canada possède deux volets : le volet Grandes infrastructures et le volet Collectivités. Comme son nom l'indique, le volet Grandes infrastructures vise à financer des projets stratégiques de grande ampleur et ayant une portée régionale ou nationale. Il est destiné aux plus grandes villes qui ont les moyens de participer au financement de grands projets d'infrastructures ou dont les infrastructures ont une portée beaucoup plus grande sur l'échiquier canadien, provincial ou régional. Le volet Collectivités se spécialise dans le financement de plus petits projets et s'adresse plutôt aux municipalités de moyenne et de petite taille comptant moins de 100 000 habitants. L'investissement peut servir à financer des infrastructures municipales plus traditionnelles comme l'eau potable, la gestion des eaux usées ou les routes, mais il s'adapte aussi à d'autres types de projets selon les priorités municipales comme le transport en commun, l'énergie verte, des centres des congrès ou autres infrastructures jugées prioritaires par le milieu local. Tous les projets recevant l'appui de l'un ou de l'autre des deux volets de ce programme ont comme caractéristique commune de reposer sur le principe de partage des coûts entre les trois ordres de gouvernement. En général, la répartition des coûts s'organise selon une proportion égale d'un tiers du financement du projet. Dans certains cas, la contribution fédérale peut représenter plus que le seuil d'un tiers, mais sans jamais dépasser 50 % de la valeur totale du projet.

Les types d'infrastructures ciblées par le programme sont diversifiés et tiennent compte à la fois des priorités du Canada, des provinces et des gouvernements locaux. Les priorités pancanadiennes portent sur les infrastructures liées à l'eau, aux eaux usées, au transport en commun, aux réseaux routiers nationaux ainsi qu'aux énergies vertes. Les priorités régionales ou locales présentent une grande diversité

et sont généralement spécifiées dans les ententes-cadres signées avec chacune des provinces. Dans le cas du Québec, par exemple, cela comprend les infrastructures liées aux routes locales ou à la gestion des déchets solides, aux transports maritimes, ferroviaires ou aéroportuaires régionaux ou locaux, aux infrastructures culturelles, sportives et touristiques, aux infrastructures pour l'atténuation des catastrophes, pour améliorer la connectivité Internet et pour le réaménagement des friches industrielles.

Sur le plan de la gouvernance, les ententes-cadres précisent les modalités d'accès au financement et les mécanismes de reddition de comptes. La coordination, l'approbation et le suivi des projets sont assurés par le Comité de l'entente-cadre sur l'infrastructure (CECI) créé pour chaque entente-cadre. Normalement, le gouvernement fédéral s'attend à ce que chaque province dispose d'un cadre général de planification et de gestion des infrastructures et que les municipalités disposent également d'une planification d'investissement en infrastructures. C'est à partir de ces cadres et de ces plans que les priorités sont généralement identifiées et approuvées. Le CECI a la responsabilité de s'assurer que les projets sont conformes aux critères d'admissibilité et aux exigences fédérales telles qu'elles ont été négociées et adoptées dans l'entente-cadre.

Le CECI est composé d'un représentant du gouvernement fédéral et d'un homologue provincial et constitue le lieu d'échange d'information entre les deux parties. Il a aussi la responsabilité de faire le suivi du protocole de vérification, d'évaluation et de reddition de comptes négocié entre les parties. C'est aux provinces que revient la tâche de recueillir et de mobiliser l'information sur les réalisations et la vérification financière selon les normes et les règles provinciales en vigueur. Elles sont tenues de transmettre l'information au gouvernement fédéral pour que ce dernier puisse à son tour rendre compte des réalisations du programme. Le CECI doit prévoir une évaluation conjointe du programme après la période de clôture de l'entente en 2014. Il est aussi le lieu où peuvent être discutées les modalités administratives du programme. Par exemple, dans le cadre du Plan d'action économique annoncé en 2009, les discussions ont permis de simplifier les processus fédéraux d'approbation afin d'accélérer la mise en chantier des projets déjà prêts au plus fort de la crise économique.

Les programmes de partenariats public-privé

Le plan Chantiers Canada et l'adoption récente du Plan d'action économique du Canada se sont avérés autant d'occasions pour le gouvernement fédéral d'introduire le modèle des PPP dans le financement et la gestion des infrastructures publiques. Dans le plan Chantiers Canada annoncé en 2007, le gouvernement fédéral prévoyait la mise sur pied du Fonds pour les partenariats public-privé et la création d'une nouvelle société d'État (PPP Canada) afin de gérer ce fonds et surtout dans le but de promouvoir de manière plus active l'utilisation des PPP dans les projets d'infrastructures du gouvernement fédéral et dans la mise en œuvre des ententes-cadres (Champagne, à paraître).

Chantiers Canada réserve ainsi 1,25 milliard de dollars sur les 33 milliards de dépenses prévues à l'origine pour encourager le développement de PPP. Même si cette somme accordée aux projets développés en mode PPP ne représente que 3,8 % du budget de Chantiers Canada, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un virage significatif dans le contexte de la gouvernance multiniveau. Il s'agit du premier programme national d'infrastructures au Canada visant exclusivement les PPP. Ce fonds a pour principal objectif d'appuyer « des projets innovateurs qui offrent une alternative aux marchés publics traditionnels en matière d'infrastructure » (Gouvernement du Canada, 2007, p. 27). Le gouvernement ajoute que ce fonds « contribuera à élargir les solutions de rechange au financement de l'infrastructure au Canada, offrira des mesures incitatives pour attirer les investissements du secteur privé, et permettra d'accroître les connaissances et l'expertise relativement aux autres solutions de financement » (Gouvernement du Canada, 2007, p. 27).

Chaque entente-cadre conclue avec les provinces comprend des orientations sur le recours aux PPP, lesquelles sont similaires d'une province à l'autre. Pour l'entente-cadre touchant le Québec, le libellé se présente comme suit :

> Les parties reconnaissent qu'il peut être d'intérêt public de recourir à des partenariats public-privé (PPP) parce que ceux-ci permettent d'accéder à du financement privé, de bénéficier de l'innovation et du savoir-faire du secteur privé et de répartir les risques de manière appropriée entre le secteur public et le secteur privé.
>
> Dans le cas des projets pour lesquels la contribution du Canada serait égale ou supérieure à 50 millions de dollars, le Québec transmettra au Canada la documentation pertinente conformément aux principes généraux et aux processus définis [par l'entente]. (Infrastructure Canada, 2008, p. 10)

Pour tous les projets dont la contribution du gouvernement fédéral est égale ou supérieure à 50 millions de dollars, la province doit désormais soumettre un « dossier d'affaires » incluant un certain nombre d'éléments contenus dans le *Guide d'élaboration du dossier d'affaires* fourni par le gouvernement fédéral (Infrastructure Canada, 2008, p. 10). La province doit alors comparer les options plus traditionnelles avec l'option PPP et justifier son choix de ne pas recourir au mode PPP en faisant la preuve qu'une autre possibilité est plus avantageuse. Dans le cas du Québec, le gouvernement fédéral s'en remet à l'agence responsable des PPP de la province pour la préparation du dossier. Si la province adopte le mode PPP pour tout projet qu'importe sa valeur, le gouvernement fédéral n'exige aucun dossier ni justification.

La création du Fonds pour les partenariats public-privé envoie deux messages importants aux provinces et aux municipalités. Premièrement, il s'agit d'un engagement politique clair à la faveur des PPP qui se traduit par la volonté du gouvernement fédéral de stimuler la croissance du marché des PPP au Canada. Cela n'est pas totalement incompatible avec plusieurs politiques et initiatives provinciales déployées depuis une dizaine d'années pour promouvoir et encadrer le développement d'infrastructures en mode PPP sur leurs territoires. Partnership BC, Infrastructure Ontario et Infrastructure Québec, pour ne nommer que celles-ci, sont des agences qui ont notamment comme mandat d'étudier, d'évaluer et de

comparer les modèles de financement en considérant le mode PPP par rapport aux approches dites plus traditionnelles. Il s'agit en quelque sorte d'un certain rattrapage pour le gouvernement fédéral. Deuxièmement, le fédéral propose des mesures incitatives ciblées auprès des provinces et des municipalités, notamment pour qu'elles considèrent le modèle PPP et qu'elles développent même une capacité en la matière. Ainsi, pour tous les projets d'envergure, les autres ordres de gouvernement d'un bout à l'autre du Canada sont désormais tenus d'envisager au moins la possibilité des PPP afin d'accéder aux ressources disponibles par le Fonds pour les partenariats public-privé. Cela nous semble un précédent notoire dans l'évolution des modèles de gouvernance multiniveau au Canada (Champagne, à paraître).

■ CONCLUSION

Dans cet article, nous avons d'abord décrit l'évolution politique du financement fédéral en matière d'infrastructures entre 1994 et 2012 et nous avons par la suite analysé la nature des instruments de politiques publiques actuels entre le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités et suggéré une typologie pour classer les instruments. Par ces différents niveaux d'analyse, nous cherchons à comprendre la logique des programmes d'infrastructures municipales du gouvernement fédéral sous l'angle de la gouvernance multiniveau au Canada.

On constate que le programme a suivi une croissance continue depuis sa création, ce qui indique qu'il semble faire preuve de résilience puisqu'il a été maintenu, voire bonifié, lors des nombreux changements de régime politique qui ont eu lieu ces dernières années. D'un point de vue purement politique, le programme apparaît électoralement rentable, puisque les partis qui se sont succédé au pouvoir ont appuyé, à quelques différences près, les programmes d'infrastructures destinés aux municipalités canadiennes. Il faut aussi noter que même si une bonne part du financement fédéral en infrastructures est destinée aux infrastructures municipales, les provinces (y compris la province de Québec qui est généralement plus réfractaire aux ingérences fédérales dans les champs de compétence provinciale) ne se sont pas radicalement opposées politiquement à ces programmes en dépit du fait qu'il s'agisse traditionnellement d'un champ de compétence provinciale et non fédérale.

Les ententes-cadres jouent un rôle majeur dans la structuration de la gouvernance multiniveau en permettant au gouvernement fédéral de créer et de mettre en œuvre des programmes dans un secteur qui est traditionnellement et constitutionnellement du ressort des provinces. La création d'Infrastructure Canada en 2002 et la signature d'ententes-cadres incarnent une réelle institutionnalisation des programmes d'infrastructures municipales du gouvernement fédéral. Ce dispositif politico-administratif préconise une collaboration tripartite entre les trois ordres de gouvernement bien que les municipalités demeurent relativement effacées dans le cadre des négociations et des ententes signées avec le gouvernement fédéral.

Cela étant dit, ces arrangements institutionnels tendent à respecter les traditions constitutionnelles du pays en affirmant les pouvoirs exclusifs des provinces sur les municipalités. Les négociations et la gestion des ententes-cadres du Fonds Chantiers Canada, par exemple, demeurent relativement conventionnelles puisqu'elles concernent surtout une négociation entre le fédéral et les provinces. Les municipalités demeurent tributaires des décisions des provinces, car elles ne participent pas directement aux négociations avec le fédéral, et ce, à quelques exceptions près comme nous l'avons montré dans l'analyse des instruments. Elles peuvent être consultées, mais ultimement le secteur municipal n'est pas un homologue formel et ne prend pas directement part à la négociation et à la signature des ententes.

En 2014, le programme Chantiers Canada tirera à sa fin et d'ici là on peut s'attendre à ce que la pression s'accentue de la part des provinces et du secteur municipal pour que le gouvernement fédéral demeure impliqué dans le financement des infrastructures municipales. Selon notre analyse, il serait surprenant que le gouvernement fédéral abandonne complètement ce financement. En effet, il serait politiquement périlleux pour tout parti politique de remettre en question le caractère permanent du Fonds de la taxe sur l'essence ou du programme de remboursement de la taxe sur les produits et services qui sont désormais des acquis importants pour les municipalités canadiennes.

Une question se pose relativement à l'avenir des programmes de financement partagé et des programmes de PPP. Selon notre analyse, alors qu'il devrait en principe être toujours au pouvoir lors des prochaines négociations, un gouvernement conservateur maintiendra sans doute une position favorable aux projets en mode PPP s'il demeure engagé dans un programme de financement des infrastructures municipales à coûts partagés. Quant aux programmes de financement partagé, cela fera probablement l'objet d'une nouvelle ronde de négociation entre le gouvernement et les provinces et il est à prévoir que les provinces et les municipalités utiliseront tout leur poids politique pour influencer les décisions à venir concernant la poursuite de l'implication du gouvernement fédéral en matière de financement des infrastructures municipales. Mais dans un contexte d'austérité des finances publiques, la taille de l'enveloppe budgétaire qui sera consacrée aux investissements dans les infrastructures demeure à tout le moins incertaine pour le moment.

BIBLIOGRAPHIE

Andrew, C., K. Graham et S. D. Phillips (2006). *Urban Affairs Back on the Policy Agenda*, Montréal, McGill-Queen University Press.

Barrados, M. et autres (1999). *Canada Infrastructure Works Program Phase II and Follow-up of Phase I Audit*, Report of the Auditor General.

Bojorquez, F., E. Champagne et F. Vaillancourt (2009). « Federal Grants to Municipalities in Canada: Nature, Importance and Impact on Municipal Investments », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 52, n° 3, p. 439-455.

Chambre des communes du Canada (2011). *Projet de loi C-13 : Fonds sur la Taxe sur l'essence – Financement des infrastructures municipales*, www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Docid=5155334&file=4&Language=F (page consultée le 15 octobre 2012).

Champagne, E. (à paraître). « Les incidences du Fonds pour les partenariats public-privé sur les rapports entre le gouvernement fédéral et les municipalités au Canada », dans C. Fallon et G. Joris (dir.), *Formes et réformes des administrations publiques*, Québec, Presses de l'Université Laval.

Champagne, E. (2012). « L'organisation et les structures gouvernementales dans le contexte canadien : fédéralisme, centralisation et décentralisation », dans P. P. Tremblay (dir.), *L'administration contemporaine de l'État : une perspective canadienne et québécoise*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, p. 17-39.

Gouvernement du Canada (2009). *Plan d'action économique du Canada*, Gouvernement du Canada.

Gouvernement du Canada (2007). *Chantiers Canada : une infrastructure moderne pour un Canada fort*, Gouvernement du Canada.

Hood, C. (1983). *The Tools of Government*, Palgrave Macmillan.

Horak, M. et R. A. Young (2012). *Sites of Governance: Multilevel Governance and Policy Making in Canada's Big Cities*, Montréal, McGill-Queen's University Press.

Howlett, M. (1991). « Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementations, National Approaches to Theories of Instrument Choice », *Policy Studies Journal*, vol. 19, n° 2, p. 1-21.

Infrastructure Canada (2012a). *Ententes du Fonds de la taxe sur l'essence*, www.infrastructure.gc.ca/prog/agreements-ententes/index-fra.html#bcp-pcc (page consultée le 15 octobre 2012).

Infrastructure Canada (2012b). *Ententes des provinces et des territoires*, www.infrastructure.gc.ca/prog/agreements-ententes/index-fra.html (page consultée le 15 octobre 2012).

Infrastructure Canada (2009). *Rapport ministériel sur le rendement 2008-2009*, Gouvernement du Canada.

Infrastructure Canada (2008). *Entente-cadre sur l'infrastructure Canada-Québec*, www.infrastructure.gc.ca/prog/agreements-ententes/bcf-fcc/qc-fra.html (page consultée le 15 octobre 2012).

Infrastructure Canada (2005a). *Entente sur la taxe sur l'essence : Canada-Ontario - Association des municipalités de l'Ontario - Ville de Toronto*, www.infrastructure.gc.ca/prog/agreements-ententes/gtf-fte/on-fra.html (page consultée le 15 octobre 2012).

Infrastructure Canada (2005b). *Entente sur la taxe sur l'essence : Canada-Colombie-Britannique - Union of British Columbia Municipalities*, www.infrastructure.gc.ca/prog/agreements-ententes/gtf-fte/bc-fra.html (page consultée le 15 octobre 2012).

Infrastructure Canada (2003). *Rapport ministériel sur le rendement 2002-2003*, Gouvernement du Canada.

Kassim, H. et P. Le Galès (2010). « Exploring Governance in a Multi-Level Polity: A Policy Instruments Approach », *West European Politics*, vol. 33, n° 1, p. 1-21.

Lascoumes, P. et P. Le Galès (dir.) (2005). Gouverner par les instruments, Paris, Presses de Sciences Po.

Linder, S. et G. Peters (1989). « Instruments of Government: Perceptions and Contexts », *Journal of Public Policy*, vol. 9, n° 1, p. 35-58.

Parti conservateur du Canada (2006). *Stand Up for Canada*, Plateforme électorale du Parti conservateur du Canada lors de l'élection générale de 2006.

Parti conservateur du Canada (2004). *Demanding Better*, Plateforme électorale du Parti conservateur du Canada lors de l'élection générale de 2004.

Parti libéral du Canada (1993). *Pour la création d'emplois, pour la relance économique : le Plan d'action libéral pour le Canada*, Plateforme électorale du Parti libéral du Canada lors de l'élection de 1993.

Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press.

Pierson, P. (2000). « Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics », *American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, p. 251-268.

Pilette, L. (1993). *La Constitution canadienne*, Montréal, Boréal.

Saint-Arnaud, S. et P. Bernard (2003). « Convergence ou résilience? Une analyse de classification hiérarchique des régimes providentiels des pays avancés », *Sociologie et sociétés*, vol. 35, n° 1, p. 65-93.

Salamon, L. M. (dir.) (2002). *The Tools of Governance: A Guide to the New Governance*, New York, Oxford University Press.

Sancton, A. et R. Young (2003). « Paul Martin and Cities: Show us the Money », *Policy Options*, décembre 2003-janvier 2004, p. 29-34.

Sgro, J. (2002). *La stratégie urbaine du Canada : une vision pour le XXI^e siècle*, Groupe de travail du Premier ministre sur les questions urbaines.

SOFIL (2012). *Site Internet*, www.sofil.gouv.qc.ca/index.asp (page consultée le 15 octobre 2012).

Steinmo, S. (2010). « Néo-institutionnalisme historique », dans L. Boussaguet et autres, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 367-374.

Stoney, C. et C. Graham (2009). « Federal-municipal Relations in Canada: The Changing Organizational Landscape », *Canadian Public Administration*, vol. 52, n° 3, p. 371-394.

Turgeon, L. (2006). « Les villes dans le système intergouvernemental canadien », dans A. G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain : fondements, traditions, institutions*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 403-427.

Wolfe, J. M. (2003). « A National Urban Policy for Canada? Prospects and Challenges », *Canadian Journal of Urban Research*, vol. 12, n° 1, p. 1-21.

Young, R. et C. Leuprecht (dir.) (2004). *Municipal-Federal-Provincial Relations in Canada*, Kingston, Queen's University Press.