



Institut
d'éthique appliquée
de l'Université Laval

Les organismes nationaux de planification des infrastructures en Australie et au Royaume-Uni

11 septembre 2020

Félix Aubé Beaudoin, sous la direction de Luc Bégin



UNIVERSITÉ
LAVAL

Institut d'éthique appliquée

LES ORGANISMES NATIONAUX DE PLANIFICATION DES
INFRASTRUCTURES EN AUSTRALIE ET AU ROYAUME-UNI

Félix Aubé Beaudoin
sous la direction de Luc Bégin

INSTITUT D'ÉTHIQUE APPLIQUÉE DE L'UNIVERSITÉ LAVAL

11 septembre 2020

© Institut d'éthique appliquée, Université Laval, 2020

ISBN : 978-2-924295-19-9

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2020

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives Canada, 2020

TABLE DES MATIERES

<i>Introduction</i>	1
<i>L'exemple australien: Infrastructure Australia</i>	2
<i>L'exemple du Royaume-Uni: National Infrastructure Commission</i>	3
<i>Forces et faiblesses des modèles australien et britannique</i>	6
<i>Conclusion</i>	10
<i>Bibliographie</i>	11

Introduction

Dans un rapport du Forum des politiques publiques datant de 2016, le Canada est décrit comme un « traînard » en matière d'infrastructures. On y souligne que la croissance des dépenses en infrastructures publiques au cours des dernières années n'a pas été accompagnée par la mise en place d'un cadre de politiques permettant de s'assurer que les contribuables en aient vraiment pour leur argent. Trop souvent, les décisions seraient laissées entre les mains des politiciens et de leurs intérêts partisans. De plus, les divers ordres de gouvernement – fédéral, provincial et municipal – seraient parfois davantage soucieux de se refiler la facture les uns aux autres plutôt que de coordonner leurs efforts en vue d'obtenir des résultats optimaux (Forum des politiques publiques, 2016). Que ce diagnostic soit juste ou trop sévère, il s'avère pertinent de comparer la situation canadienne à celle qui prévaut dans d'autres juridictions qui ont pris des mesures d'envergure afin de régler des problèmes similaires. En particulier, plusieurs pays se sont dotés d'agences indépendantes ayant pour mission de planifier les besoins à long terme en infrastructures et de formuler des recommandations à l'intention des gouvernements. L'Australie et le Royaume-Uni, bien qu'ils soient loin d'être les seuls à avoir emprunté cette voie, sont souvent cités en exemple à cet égard. Nous présentons dans ce qui suit une vue d'ensemble des modèles développés par ces deux pays et nous en soulignons les principales forces et faiblesses sur la base d'une revue partielle de la littérature académique et institutionnelle.

L'exemple australien : Infrastructure Australia

Considérons en premier lieu le cas de l'Australie, qui s'est doté en 2008 d'une agence de planification des infrastructures à l'échelle nationale. Cette agence, Infrastructure Australia (IA), est un organe statutaire indépendant créé par une loi, le *Infrastructure Australia Act*, adoptée en 2008 (et amendée en 2014). La loi précise notamment les rôles et les responsabilités d'IA. Parmi ses principales fonctions, mentionnons celles 1/ de réaliser des audits pour évaluer l'état, la capacité et l'adéquation des infrastructures du pays, 2/ d'évaluer des projets soumis par divers acteurs (issus le plus souvent du gouvernement ou de secteurs industriels), 3/ d'établir une liste de priorités parmi les projets considérés, 4/ d'élaborer un plan d'infrastructures couvrant une période de 15 ans, 5/ de mener des recherches en toute indépendance et 6/ de fournir des conseils au gouvernement et à d'autres partenaires issus de l'industrie ou de la communauté. Les secteurs d'activités visés par le mandat d'IA sont le transport, l'énergie, les communications et l'eau. L'organisme est toutefois libre d'examiner des projets touchant d'autres secteurs d'activités s'il le juge pertinent.

Bien qu'IA jouisse d'une grande indépendance, certains liens avec le politique, en particulier avec le ministère des Finances, sont maintenus. Le ministre des Finances exerce en effet un pouvoir considérable sur IA dans la mesure où il peut donner des directives quant à la manière dont l'organisme doit s'acquitter de ses fonctions. Ces directives sont exprimées publiquement dans le cadre d'un « énoncé des attentes ». IA est tenu de répondre à l'énoncé des attentes par un « énoncé d'intention » où sont identifiés les objectifs clés que se fixe l'organisme ainsi que les initiatives que celui-ci entend mettre de l'avant au cours de la période ciblée. C'est également le ministre des Finances qui est responsable des nominations et des congédiements des membres du conseil d'administration. Enfin, certains documents clés produits par IA, les audits, les plans d'infrastructures et les listes de priorités notamment, doivent être soumis au ministre dans des délais prescrits par la loi.

Notons toutefois que les divers pouvoirs du ministre mentionnés ci-haut sont limités à plusieurs égards. En effet, la loi stipule que les directives formulées par ce dernier dans le cadre de son

énoncé des attentes doivent demeurer d'ordre général. Elles ne peuvent ainsi en aucun cas toucher au contenu des plans, audits, évaluations et autres documents produits par IA. La loi établit également de nombreux critères que le ministre doit respecter lorsqu'il procède à des nominations ou à des congédiements. En outre, le président-directeur général de l'organisme est nommé par le conseil d'administration et non par le ministre lui-même.

IA est un organisme de taille assez modeste. Il comptait 26 employés en date du 30 juin 2019. Pour mener à bien sa mission, il travaille donc en étroite collaboration avec des représentants de l'industrie et les gouvernements qui peuvent, par exemple, mettre des employés à sa disposition. Plusieurs mandats sont également confiés à des consultants externes. Comme déjà mentionné, IA est dirigé par un président-directeur général nommé par le Conseil d'administration. Le Conseil est quant à lui constitué de 12 membres, dont un président, qui sont nommés par le Ministre à la suite d'un processus de nominations impliquant diverses instances. Neufs membres sont sélectionnés par le Commonwealth et trois autres membres sont sélectionnés à la suite d'un accord entre les États, le Territoire de la capitale australienne et le Territoire du Nord.

Le PDG est secondé par une équipe de direction qui assure les fonctions suivantes : les services consultatifs pour les projets, la recherche et les politiques, les affaires publiques et les services corporatifs. L'organisme comprend aussi divers comités, sous-comités et panels, soit 1) le People & Culture Committee, qui est responsable de tout ce qui a trait à la gestion des ressources humaines, 2) le Audit, Risk and Compliance Committee, qui veille à ce que le cadre de gestion des risques et les contrôles internes mis en place au sein de l'organisme soient adéquats, 3) le Assessment Panel, dont le rôle consiste à examiner divers documents en lien avec les projets et initiatives soumises à IA et à identifier les éventuels manques à combler avant que ceux-ci ne soient soumis au Conseil d'administration et 4) le Budget Oversight Committee qui est appelé à se prononcer sur le bien-fondé de certaines dépenses.

L'exemple du Royaume-Uni : National Infrastructure Commission

Considérons maintenant le modèle mis en place au Royaume-Uni. La National Infrastructure Commission (NIC) est une agence exécutive du Trésor de Sa Majesté créée en 2015. La création de cet organisme, qui était la principale recommandation du « Rapport Armitt » (2013), visait à remédier aux échecs répétés des gouvernements à établir des priorités claires et à évaluer les besoins à long terme du pays en matière d'infrastructures. Ainsi, la principale fonction de la NIC est-elle de fournir des conseils d'experts impartiaux au gouvernement en cette matière. Il s'agit plus précisément d'identifier les besoins à long terme, de planifier et de prioriser les investissements à réaliser, et ce en visant une allocation optimale des ressources disponibles. Les principaux secteurs d'activités visés par le mandat de la NIC sont l'énergie, le transport, l'eau, les déchets, la gestion des risques d'inondation et les communications.

Tout comme Infrastructure Australia, la National Infrastructure Commission est relativement indépendante du politique. La NIC doit néanmoins tenir compte de certains paramètres qui sont établis par le gouvernement dans un document (*remit letter*) publié au début de chaque Parlement. Les paramètres en question sont d'ordre assez général. Il peut s'agir, par exemple, de considérations relatives à l'importance de s'appuyer sur des données probantes, de maximiser les retours sur les investissements, d'évaluer la possibilité de rénover des infrastructures existantes plutôt que d'en construire de nouvelles, etc. Le document inclut également des considérations budgétaires. En effet, la NIC est tenue de formuler ses recommandations en s'assurant qu'elles sont réalisables compte tenu des budgets prévus par le gouvernement pour l'entretien et la construction d'infrastructures publiques (en l'occurrence entre 1% et 1,2% du produit intérieur brut pour la période 2020-2050) (Remit letter for NIC, 2016).

L'une des principales tâches confiées à la NIC est celle de produire une évaluation détaillée des infrastructures nationales une fois par cycle parlementaire. Cette évaluation vise à identifier les besoins à long terme du pays et à formuler des recommandations à l'intention des décideurs. Le gouvernement est tenu de présenter l'évaluation des infrastructures nationales et d'autres études

réalisées par la NIC en chambre et d'y répondre dans un délai n'excédant pas un an. La NIC assure par la suite un suivi des progrès accomplis par le gouvernement sur les questions où ce dernier s'est engagé à aller de l'avant.

L'organisme compte une quarantaine d'employés. Outre ses employés directs, il peut s'adjoindre le soutien de fonctionnaires provenant d'autres départements, d'autorités locales et du secteur privé. La NIC est dirigée par un président-directeur général qui est nommé par le Chancelier avec l'accord du président du Conseil d'administration. Le Conseil est pour sa part composé d'un président et de 4 à 12 commissaires non-exécutifs, également nommés par le Chancelier. L'organisme est doté d'un Conseil de surveillance (*Oversight Board*), dirigé par le président du Conseil d'administration, où siège notamment un représentant du Trésor. Le mandat du Conseil de surveillance est de veiller à ce que des mesures efficaces de gestion des risques, de gouvernance et de contrôle interne soient mises en place.

Le PDG de la NIC est secondé par une équipe de direction comprenant un économiste en chef, un chef de l'exploitation et un directeur des politiques. La NIC a constitué deux panels d'experts-conseils où siègent notamment des chercheurs universitaires afin de l'assister dans son travail. L'un de ces panels a une vocation analytique tandis que l'autre a une vocation technique. Leurs rôles vont de la révision de documents avant leur publication à l'exploration d'idées et de méthodes innovantes en passant par les conseils relatifs à des problèmes spécifiques. En 2018, la NIC a aussi constitué le Young Professionals Panel qui, comme son nom l'indique, est constitué de jeunes professionnels en début de carrière (architectes, ingénieurs, économistes, etc.). L'objectif de ce panel est d'offrir une voix à la prochaine génération dans la planification à long terme des infrastructures et de susciter l'intérêt et l'engagement d'un public plus jeune envers la question des infrastructures nationales. Ses membres ont la possibilité de mener leurs propres recherches, mais ils sont également appelés à contribuer aux affaires courantes au sein de la NIC.

Forces et faiblesses des modèles australien et britannique

La création d'IA et de la NIC est généralement perçue comme un pas en avant par rapport aux situations qui prévalaient antérieurement en Australie et au Royaume-Uni (Atkins et al. 2017; Terrill, 2016).

Une vision à long terme fondée sur les données probantes

L'un des avantages les plus évidents des modèles australien et britannique est qu'ils sont susceptibles d'inciter les décideurs à adopter une perspective à long terme fondée sur des données probantes qui fait généralement défaut lorsque la planification des infrastructures est laissée entre les mains du politique, le cycle électoral ayant plutôt tendance à encourager l'adoption d'une perspective à court ou à moyen terme. Cela peut notamment s'expliquer par le fait que les grands projets d'infrastructure sont parfois sujet à controverse et que les « dividendes électoraux » qui pourraient en résulter peuvent prendre de nombreuses années avant de se matérialiser (Rapport Armitt, 2013). S'ajoute à cela le fait que les gouvernements successifs peuvent avoir des priorités différentes qui les conduisent à interrompre momentanément, voire à abandonner, des projets initiés par leurs prédécesseurs pour en lancer de nouveaux. Le fait de disposer d'une liste de priorités établie par une instance indépendante digne de confiance peut en principe contribuer à bâtir un consensus transpartisan et ainsi assurer davantage de continuité dans les investissements en infrastructures.

Les limites d'un rôle-conseil

Malgré le « poids moral » dont peuvent jouir des agences de planification indépendantes, le fait qu'IA et la NIC soient des organismes consultatifs, et non décisionnels, laisse inévitablement ouverte la possibilité que les gouvernements fassent fi de leurs recommandations. Ce fut parfois le cas en Australie. Eric Keys (2016) souligne en effet qu'au cours des huit premières années d'existence d'IA, de nombreux projets majeurs de transport urbain semblent avoir été menés sans

égard au fait qu'ils aient été inclus ou non dans la liste de priorités compilée par l'organisme. On peut entre autres constater que les États comptant le plus grand nombre de sièges décisifs (swing seats) ont reçu la part du lion des investissements en transport, ce qui laisse croire que des intérêts partisans étaient parfois à l'œuvre. Ce genre de situation peut être en partie considéré comme un mal nécessaire dans la mesure où prendre des décisions concernant les dépenses publiques est une fonction légitime des gouvernements élus qu'il vaut sans doute mieux ne pas déléguer à des organismes dont les membres sont nommés.

Une manière de minimiser le risque que les politiciens ignorent les recommandations des organismes conseils est de s'efforcer que leurs travaux soient davantage connus du grand public. Des initiatives prometteuses en ce sens ont été mises en place au cours des dernières années. Pensons à la création du Young Professionals Panel, dont il a été question précédemment, qui vise à rejoindre un public plus jeune et à l'intéresser à la question importante des infrastructures nationales. Malgré tout, certains auteurs suggèrent que la NIC pourrait faire mieux en matière de promotion et de diffusion de ses travaux auprès de la population anglaise (Slade et Davies, 2017). Une autre piste de solution consiste à renforcer les mécanismes de reddition de compte en place. À titre d'exemple, il a été mentionné que la NIC doit assurer un suivi sur les questions où le gouvernement s'est engagé à aller de l'avant. La loi fournit cependant très peu de détails quant à la manière dont la NIC est censée tenir le gouvernement responsable par rapport à ses engagements, et ce dans des délais raisonnables (Atkins et al, 2017). De plus, certains auteurs estiment qu'il serait souhaitable que les décideurs aient une obligation formelle de fournir des justifications lorsqu'ils choisissent d'ignorer les conseils des agences de planification, ce qui n'est pas toujours le cas à l'heure actuelle. Nous avons vu qu'au Royaume-Uni, le gouvernement est tenu de *répondre* à l'évaluation des infrastructures nationales faites par la NIC dans un délai d'un an. Toutefois, rien ne l'oblige à expliquer en détail pourquoi il est en désaccord avec l'une ou l'autre des recommandations de l'organisme dans le cadre de cette réponse (*ibid.*). Un simple changement législatif permettrait d'y remédier.

Faire preuve de transparence

Une autre vertu notable des modèles australien et anglais est qu'ils prévoient des mécanismes favorisant la transparence du processus d'évaluation et de priorisation des projets. Considérons l'exemple de l'Australie. Le *Infrastructure Australia Act* stipule que des documents clés produits par IA, tels que les plans d'infrastructure, doivent être diffusés sur le site Web de l'organisme dans un délai n'excédant pas deux semaines après qu'ils aient été transmis au Ministre. De plus, toutes les propositions évaluées par l'organisme au cours d'un trimestre donné doivent faire l'objet d'un bref résumé qui doit également être rendu disponible en ligne, et ce aussi tôt que possible. IA est également tenue de soumettre régulièrement la méthode d'analyse coûts-bénéfices qu'elle emploie à des examens externes et de publier les résultats de ces examens sur son site Web dans les 14 jours suivant leur réception. Cela participe d'efforts plus larges faits par le gouvernement afin de faciliter l'accès aux informations publiques concernant toutes les entités du Commonwealth australien. L'une des mesures phares à cet effet est la création récente du *Transparency Portal*, un site Internet où sont déposées de nombreuses informations corporatives (p. ex. : rapports annuels, plans corporatifs, etc.)¹.

Les exemples présentés jusqu'ici sont l'œuvre du législateur, mais l'organisme lui-même a aussi mis de l'avant des initiatives visant à promouvoir davantage de transparence et l'adoption des meilleures pratiques dans le processus de prise de décision. À cet effet, IA s'est notamment engagée à développer des « National Governance Principles » tout en recommandant au gouvernement de faire du respect de ces principes une condition sine qua non du financement des projets d'infrastructures (Forum des politiques publiques, 2016). Soulignons néanmoins qu'IA a aussi fait l'objet de critiques en raison de son manque de transparence dans certains dossiers. En effet, IA a parfois refusé de rendre publics des documents importants tels que les soumissions reçues de la

¹ <https://www.transparency.gov.au>

part des promoteurs de projets ou encore les évaluations faites de ces soumissions, sous prétexte qu'il s'agissait de documents commerciaux confidentiels (Mees, 2010; Keys, 2016). Il semble donc y avoir place à amélioration sur ce front.

Quel degré d'indépendance ?

Il y a un assez large consensus parmi les chercheurs quant au fait qu'il est souhaitable de confier la planification à long terme des infrastructures nationales à des organismes qui jouissent d'une certaine indépendance par rapport au politique. Il y a cependant un débat qui persiste quant au degré d'indépendance que ces organismes devraient avoir, certains auteurs suggérant que celle-ci devrait être renforcée tant en Australie qu'au Royaume-Uni (Atkins, 2017; Slade et Davies, 2017; Terrill, 2016). En effet, comme nous l'avons mentionné, IA et la NIC rendent des comptes à des ministres plutôt qu'au parlement. Une inquiétude est que cela puisse les inciter à ne pas formuler des recommandations qu'ils croient être contraires aux positions de ces ministres ou du gouvernement en place ou, inversement, à formuler des recommandations qu'ils croient conformes aux orientations du gouvernement (Terrill, 2016). Certaines observations suggèrent que cette crainte n'est pas uniquement théorique. Keys (2016) souligne en effet que les principaux projets recommandés par IA en matière de transport urbain, qui étaient surtout des projets de transport en commun durant les premières années d'existence de l'organisme, sont ensuite devenus principalement des projets d'expansion du réseau routier. Or, il s'avère que ce changement de cap d'IA correspond de manière évidente aux orientations privilégiées par le gouvernement du moment.

Des auteurs rappellent cependant que le fait de renforcer l'indépendance des agences de planification peut avoir des effets indésirables. Il est possible, par exemple, qu'un organisme jouissant d'une plus grande indépendance par rapport au politique soit moins à même d'influencer les politiques gouvernementales qu'un organisme relevant directement du ministère des Finances (ou de tout autre ministère) (Atkins, 2017).

Conclusion

Si les modèles développés par l’Australie et le Royaume-Uni sont si souvent cités comme des exemples à suivre en matière de planification des infrastructures, c’est qu’ils présentent des avantages manifestes. Les agences de planification indépendantes ont le souci de développer une vision à long terme qui s’appuie d’abord et avant tout sur les données probantes plutôt que sur des considérations partisans, elles font preuve de transparence et elles sont susceptibles d’inciter les élus à en faire autant. Nous avons vu que ces agences font malgré tout face à des défis importants. Le fait qu’elles n’aient qu’un rôle-conseil laisse ultimement la balle dans le camp des élus. Dès lors, les conseils des agences auront d’autant plus de chances d’être suivis que celles-ci sont reconnues comme étant crédibles et que leurs travaux sont connus du grand public. Cela dépend à la fois du financement étatique et de l’expertise interne dont elles disposent, deux autres défis importants dont nous n’avons pas fait mention jusqu’ici, mais qui se posent forcément pour tout organisme de ce type. Il y a de toute évidence une réflexion à mener quant aux avantages et aux inconvénients de diverses formes institutionnelles que peuvent prendre les organismes nationaux de planification des infrastructures. Ce qui fait peu de doute toutefois, c’est la pertinence d’étudier la possibilité de se doter de tels organismes au Québec et au Canada où la planification relève encore entièrement du gouvernement (Forum des politiques publiques, 2016). En effet, nous avons vu que l’une des questions centrales qui intéressent les chercheurs est celle de savoir *jusqu’à quel point* la planification à long terme des besoins en infrastructures devrait se faire de manière indépendante. La question de savoir *si* la planification devrait se faire de manière indépendante semble pour sa part avoir déjà reçu une réponse affirmative.

Bibliographie

Atkins, Graham et al., « What's wrong with infrastructure decision making? Conclusions from six UK case studies », Institute for Government, 2017.

Commonwealth of Australia, « Infrastructure Australia Act », 2008 (*amendé en 2014*).
<https://www.legislation.gov.au/Details/C2014C00639>

Commonwealth of Australia, « Transparency Portal », <https://www.transparency.gov.au>

Forum des politiques publiques, *Building the Future: Strategic infrastructure for long term growth*, 2016.

HM Treasury, « National Infrastructure Commission framework document », 2017.
<https://www.gov.uk/government/publications/national-infrastructure-commission-framework-document>

Infrastructure Australia, <https://www.infrastructureaustralia.gov.au>

Annual Report – Report to Parliament 2018-19
https://www.infrastructureaustralia.gov.au/sites/default/files/2019-10/annual_report_2019_web_final.pdf

Australian Infrastructure Audit 2019
<https://www.infrastructureaustralia.gov.au/publications/australian-infrastructure-audit-2019>

Australian Infrastructure Plan 2016
<https://www.infrastructureaustralia.gov.au/publications/australian-infrastructure-plan-2016>

Infrastructure Priority List 2020
<https://www.infrastructureaustralia.gov.au/publications/infrastructure-priority-list-2020>

Infrastructure Canada, <https://www.infrastructure.gc.ca/about-apropos/index-fra.html#1.2>

Keys, Eric, « Picking winners: a review of Infrastructure Australia », Australasian Transport Research Forum, Proceedings 16 – 18 November 2016.

Mees, Paul, « Planning for major rail projects: the Melbourne Metro and Regional Rail Link », Paper delivered at the 33rd Australasian Transport Research Forum Conference held in Canberra, 2010.

National Infrastructure Commission, <https://www.nic.org.uk>

Annual Monitoring Report

<https://www.nic.org.uk/publications/annual-monitoring-report-2020/>

National Infrastructure Assessment 2018

https://www.nic.org.uk/wp-content/uploads/CCS001_CCS0618917350-001_NIC-NIA_Accessible.pdf

Annual report and accounts for the year ended 31 March 2019

<https://www.nic.org.uk/publications/national-infrastructure-commission-annual-report-april-2018-to-march-2019/>

Remit Letter for National Infrastructure Commission, 2016

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/571097/Fiscal_Remmit_2016.pdf

Slade, Daniel et Nick Davies, « How to design an infrastructure strategy for the UK », Institute for Government, 2017.

Terrill, Marion et al, « Roads to riches: better transport investment, Grattan Institute, 2016.

The Armitt Review: an independent review of infrastructure planning commissioned for Labour's Policy Review, 2013.

www.policyforum.labour.org.uk/uploads/editor/files/The_Armitt_Review_Final_Report.pdf