



Transport
Canada

Transports
Canada



ÉVALUATION DU FONDS POUR LES PORTES D'ENTRÉE ET LES PASSAGES FRONTALIERS (FPEPF)

Services d'évaluation et de conseils

Transports Canada

Mars 2014

Page intentionnellement laissée en blanc.

Table des matières

TABLE DES MATIÈRES	II
LISTE DES TABLEAUX	IV
LISTE DE TERMES ET D'ABRÉVIATIONS	V
SOMMAIRE	1
PORTÉE ET ENJEUX	1
PRINCIPALES CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS	2
RECOMMANDATIONS ET LEÇONS RETENUES	3
PROFIL DU PROGRAMME	4
CONTEXTE	4
RESSOURCES	6
RESPONSABILITÉ À L'ÉGARD DU PROGRAMME – RESPONSABILITÉ GÉNÉRALE	8
RESPONSABILITÉ À L'ÉGARD DU PROGRAMME – RÉALISATION DES PROJETS	8
RÉSULTATS ATTENDUS	8
À PROPOS DE L'ÉVALUATION	10
APPROCHE ET MÉTHODES D'ÉVALUATION	10
BUT DE L'ÉVALUATION ET EXIGENCES	10
PORTÉE	10
MÉTHODOLOGIE	11
EXAMEN DES DOCUMENTS ET DES DONNÉES	11
REVUE DE LA LITTÉRATURE	12
ENTREVUES	12
ÉTUDES DE CAS	13
LIMITES	14

RÉSULTATS DÉTAILLÉS.....	16
PERTINENCE.....	16
RENDEMENT.....	23
CONCLUSION	35
PLAN D’ACTION DE LA DIRECTION	36
RÉFÉRENCES	37

Liste des tableaux

TABLEAU 1 : PROJETS DU FPEPF, PAR TYPE.....	6
TABLEAU 2 : COÛTS PRÉVUS POUR LE FPEPF, EN DATE DE MAI 2013	6
TABLEAU 3 : DÉPENSES PRÉVUES ET RÉELLES POUR LE FPEPF	7
TABLEAU 4 : LE FPEPF AU SEIN DE L'AAP 2012-2013 DE TC	9
TABLEAU 5 : ENTREVUES MENÉES, PAR CATÉGORIE	13
TABLEAU 6 : LISTE DES ÉTUDES DE CAS EFFECTUÉES	13
TABLEAU 7 : EXPORTATIONS CANADIENNES VERS LES ÉTATS-UNIS (EN MILLIONS DE DOLLARS)	17
TABLEAU 8 : HARMONISATION DU FPEPF AVEC LES PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT ET DE TRANSPORTS CANADA	20
TABLEAU 9 : RECHERCHE LIÉE AU FPEPF	24
TABLEAU 10 : ÉTUDES LIÉES AU FPEPF EXAMINÉES EN 2012, PAR CATÉGORIE	24
TABLEAU 11 : PROJETS DU FPEPF COMPRENANT DES ÉLÉMENTS MULTIMODAUX OU DES LIENS INTERMODAUX	32
TABLEAU 12 : COÛTS RATTACHÉS À LA PRESTATION DU FPEPF (2008-2009 À 2012-2013).....	34
TABLEAU 13 : COÛTS D'EXÉCUTION DU PROGRAMME DU FPEPF (2008-2009 À 2017-2018)	34

Liste de termes et d'abréviations

SMA	Sous-ministre adjoint
SMA, Politiques	Sous-ministre adjoint, Politiques
IPCAP	Initiative de la Porte et du Corridor de l'Asie-Pacifique
FCC	Fonds Chantiers Canada
	Porte continentale et Corridor de l'Atlantique
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
ACIA	Agence canadienne d'inspection des aliments
APC	Administrations portuaires canadiennes
RMR	Rapport ministériel sur le rendement
	Projet de passage international de la rivière Detroit
SEC	Services d'évaluation et de conseils
EXPRES	Programme d'expéditions rapides et sécuritaires
ETP	Équivalent temps plein
FPEPF	Fonds pour les portes d'entrée et les passages frontaliers
GC	Gouvernement du Canada
PIB	Produit intérieur brut
	Aéroport international du Grand Moncton
AC	Administration centrale
STI	Systèmes de transport intelligents
PE	Protocole d'entente
RNA	Réseau national d'aéroports
	Commission du pont de Niagara Falls
PPP	Partenariat public-privé
AAP	Architecture des activités de programmes
COP	Cadres d'optimisation des politiques
CMR	Cadre de mesure du rendement
	Politique en matière de routes, de frontières et de transporteurs routiers (Direction au sein de la Direction générale des politiques de transport terrestre de Transports Canada)
	Programmes d'infrastructure de transport (Direction de Transports Canada)
	Comité consultatif du secteur privé
	Comité consultatif du secteur public
CGRR	Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats
	Comité de direction stratégique
RS	Résultat stratégique
ATC	Association des transports du Canada
TC	Transports Canada
GDT	Gestion de la demande en transport

Sommaire

L'évaluation intérimaire du programme du Fonds pour les portes d'entrée et les passages frontaliers (FPEPF) de Transports Canada a été réalisée afin de se conformer à l'article 42.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, en vertu duquel les ministères sont tenus d'évaluer leurs programmes de subventions et contributions tous les cinq ans.

Il est important de souligner les limites de la présente évaluation. En effet, bien que le programme du FPEPF soit bien engagé au moment de rédiger le présent rapport (mai 2013), seulement dix projets d'infrastructure sont achevés et l'information sur les résultats n'était disponible que pour deux d'entre eux (sous forme d'analyse rétrospective).

Le FPEPF est un programme de financement de 2,1 milliards de dollars pour les projets d'infrastructure de transport et d'autres projets connexes visant à améliorer et à exploiter les portes d'entrée, les corridors commerciaux et les passages frontaliers stratégiques du Canada. Lancé en 2007-2008, ce programme est axé sur les projets d'importance nationale qui appuient le commerce international et les chaînes d'approvisionnement efficaces et intégrées. De l'enveloppe de financement global du FPEPF, un montant de 300 millions de dollars était disponible pour des projets à des petits passages frontaliers terrestres et pour le volet de transport intermodal des marchandises.

Le FPEPF est un programme fondé sur le mérite à frais partagés avec les bénéficiaires, tels que les gouvernements provinciaux et territoriaux, les administrations municipales, des organismes sans but lucratif et des sociétés privées.

Portée et enjeux

La présente évaluation consistait à déterminer si les extrants et les premiers résultats ont été atteints. Si l'évaluation portait sur les aspects habituels que sont la pertinence, le rendement et l'efficacité (la rentabilité), elle cherchait aussi à savoir si les études préliminaires avaient exercé une influence sur l'établissement des priorités et les décisions de financement, et si les projets sont réalisés comme prévu et contribuent à l'atteinte des résultats à long terme du FPEPF.

Diverses méthodes ont été utilisées pour recueillir et analyser les données, mais l'évaluation s'est largement appuyée sur les études de cas (neuf au total, soit sept projets d'infrastructure et deux projets non liés à l'infrastructure). Ces études ont servi à étayer les constatations présentées dans le rapport.

Principales constatations et conclusions

Pertinence

Pour évaluer la pertinence, nous avons examiné la mesure dans laquelle le programme du FPEPF répond aux besoins des Canadiens, s'inscrit dans les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral et constitue une priorité du gouvernement du Canada.

Un examen des discours du Trône, des budgets et des rapports présentés au Parlement de 2006 à 2011 démontre que les investissements dans l'infrastructure de transport, en particulier en lien avec les portes d'entrée et les corridors commerciaux, demeurent des priorités du gouvernement et de Transports Canada. Les réseaux de transport utilisés comme portes d'entrée et corridors commerciaux par les marchés étrangers sont essentiels au succès des échanges commerciaux et, à cet égard, les portes d'entrée et les corridors commerciaux vers les États-Unis sont des plus importants. Le FPEPF appuie également le programme de relance économique du gouvernement en simplifiant les processus d'évaluation et d'approbation des projets.

Les études de cas confirment l'importance du financement fourni par le FPEPF et démontrent que la majorité des projets sont parfaitement conformes aux objectifs du FPEPF. Cependant, quelques projets semblent moins axés sur les objectifs du programme.

Nous avons également relevé des similitudes entre le FPEPF et l'Initiative de la Porte et du Corridor de l'Asie-Pacifique (IPCAP), ce qui soulève la question de la nécessité d'avoir deux programmes distincts axés sur l'amélioration de l'efficacité des portes d'entrée et des corridors commerciaux du Canada.

Rendement

L'évaluation préliminaire visait à examiner les extrants et les premiers résultats du FPEPF, notamment à déterminer l'incidence de la recherche sur l'établissement des priorités et les décisions de financement, et si les projets étaient réalisés comme prévu.

Nous avons constaté que la recherche financée par le FPEPF était utile à divers égards, entre autres pour orienter la sélection des projets du FPEPF, l'élaboration de politiques et la participation des intervenants. Par contre, il semble que certaines études visant à éclairer la prise de décisions n'étaient pas toujours opportunes et n'ont probablement pas eu d'incidence sur les discussions portant sur les investissements.

Le FPEPF a largement réussi à créer des partenariats qui ont contribué à améliorer l'exécution du programme. La valeur ajoutée des partenariats nous a semblé tout particulièrement évidente au chapitre des décisions d'investissement, les partenaires contribuant à guider les décisions en apportant de nouveaux éléments d'information lors des discussions.

La majorité des projets financés par le FPEPF que nous avons examinés ont été réalisés ou sont en voie d'être achevés comme prévu (c.-à-d. conformément à la portée et selon le budget et le

calendrier établis). On constate des améliorations à l'infrastructure de transport, y compris à l'infrastructure à des passages frontaliers clés.

Économie et efficience

À la clôture du FPEPF en 2017-2018, les coûts rattachés à l'exécution du programme s'élèveront à 54,9 millions de dollars, ce qui représente 3 % de l'enveloppe de financement du programme. Jusqu'ici, les coûts réels liés à l'exécution du programme du FPEPF correspondent à 6 % du financement total du programme. Ce pourcentage devrait toutefois diminuer de 1 % par année d'ici la fin du programme.

Recommandations et leçons retenues

1. Les programmes de financement axés sur l'infrastructure de transport qui comportent un volet de recherche devraient systématiquement suivre et documenter la contribution des études de recherche aux résultats immédiats et à la prise de décision.
2. Le Groupe des programmes devrait revoir les exigences relatives aux données sur le rendement que doivent fournir les bénéficiaires qui sont stipulées dans les accords de contribution afin de s'assurer que les analyses rétrospectives (ou d'autres rapports semblables sur le rendement) fournissent le plus d'information utile et pertinente possible sur les résultats immédiats découlant d'un projet.

Profil du programme

Contexte

En juin 2007, le gouvernement du Canada (GC) a approuvé le Plan Chantiers Canada doté d'un budget de 33 milliards de dollars et le Cadre de politique national sur les portes et les corridors commerciaux stratégiques. De ce financement, un montant de 2,105 milliards de dollars a été affecté au FPEPF pour financer des projets liés à l'infrastructure des portes et corridors commerciaux.

Le FPEPF est un programme de financement pour les projets d'infrastructure de transport et d'autres projets connexes visant à améliorer et à exploiter les portes d'entrée, les corridors commerciaux et les passages frontaliers stratégiques du Canada. Le financement devait à l'origine s'échelonner sur sept ans (2007-2008 à 2013-2014), mais il a été prolongé jusqu'au 31 mars 2018. Conformément au Cadre de politique national sur les portes et les corridors commerciaux stratégiques, l'approche du FPEPF vise à « formuler des recommandations (...), cerner les possibilités (...) [et établir] les priorités d'investissement ultérieur pour traiter les divers enjeux interreliés qui nuisent au développement plus poussé et à la pleine utilisation des portes d'entrée, des corridors commerciaux et des passages frontaliers stratégiques »¹ [traduction libre].

Le FPEPF est un programme fondé sur le mérite qui vise à améliorer la circulation des marchandises et des personnes entre le Canada et le reste du monde. La plupart des projets d'infrastructure du FPEPF nécessitent des investissements dans des immobilisations stratégiques de transport et de commerce, y compris les principaux passages frontaliers Canada/États-Unis, le réseau routier national de base, les ports maritimes, les aéroports et les installations intermodales. En juin 2008, toutefois, le Cabinet a approuvé une affectation d'un montant pouvant atteindre 300 millions de dollars à une nouvelle composante visant à financer les petits passages frontaliers terrestres et les routes de raccordement du transport intermodal de marchandises.

Les coûts des projets sont partagés avec les bénéficiaires, tels que les gouvernements provinciaux et territoriaux, les administrations municipales et des sociétés privées. Les propositions demandant 50 millions de dollars ou plus en contributions fédérales sont évaluées pour déterminer si le projet pourrait être réalisé en partenariat public-privé (PPP)². Le financement et les modalités du FPEPF ont été approuvés par le Conseil du Trésor le 7 février 2008.

Transports Canada (TC) a élaboré des cadres d'optimisation des politiques (COP) qui énoncent les objectifs stratégiques nationaux en matière d'infrastructure de transport et énumèrent les catégories de projets admissibles ainsi que les résultats attendus afférents. Les COP fournissent des directives et garantissent que les projets financés par le FPEPF maximisent les résultats au

¹ CGRR du programme du Fonds pour les portes d'entrée et les passages frontaliers.

² L'exigence de PPP a été suspendue le 1^{er} avril 2011 afin de simplifier le processus de demande dans le cadre du Plan d'action économique.

regard des objectifs horizontaux fédéraux³. Les catégories de projets admissibles, indiquées dans les modalités du FPEPF, sont les suivantes :

- Projets qui accroissent la productivité et l'efficacité des biens stratégiques d'importance nationale (p. ex., améliorations de segments essentiels du réseau routier national, routes de raccordement aux installations intermodales, améliorations aux passages à niveau ou sauts-de-mouton, améliorations aux installations frontalières touchées par des projets d'infrastructure);
- Projets de systèmes de transport intelligents (STI) intégrés aux portes d'entrée internationales, le long des corridors stratégiques et à des passages frontaliers terrestres qui accroissent considérablement la productivité des systèmes existants;
- Projets multimodaux qui favorisent les chaînes d'approvisionnement intégrées et efficaces (p. ex., chemins de fer d'intérêt local, initiatives de transport maritime de courte distance et projets de transport intermodal);
- Études de planification et de faisabilité et recherche sur les transports favorisant la mise en place de portes d'entrée, de corridors commerciaux et de passages frontaliers internationaux;
- Initiatives non liées à l'infrastructure en appui aux portes d'entrée et aux corridors de commerce international, comme les missions commerciales, colloques, ateliers et conférences sur les portes d'entrée ainsi que les activités de marketing et de promotion des portes d'entrée et corridors commerciaux;
- En vertu du volet visant les petits passages frontaliers terrestres et les raccordements de transport intermodal de marchandises : projets touchant les installations douanières aux petits passages frontaliers terrestres, projets liés aux STI, routes et chemins menant vers les petits passages frontaliers terrestres (jusqu'à une distance maximum de 100 kilomètres de la frontière) et routes et chemins reliant le réseau routier national à une installation de transport intermodal de marchandises (à condition que le raccordement n'excède pas 15 kilomètres de long).

Les cadres d'optimisation des politiques énoncent les résultats attendus et les avantages que doivent démontrer les promoteurs ainsi que les exigences fédérales minimales qu'ils doivent respecter. Les projets approuvés doivent améliorer l'efficacité et la productivité, avoir des retombées positives pour l'environnement et donner lieu à des économies. La justification des projets doit être fondée sur les besoins actuels et les projets doivent s'inscrire dans les plans de développement à long terme de la région concernée.

En juin 2008, le ministre des Finances a indiqué que l'économie mondiale plongeait en récession. Pour surmonter ce défi, le Cabinet a approuvé un certain nombre de modifications au Plan Chantiers Canada, y compris au FPEPF, afin de simplifier le programme, d'accélérer les approbations et la construction, d'élargir les catégories d'investissements admissibles et d'accélérer l'acheminement des fonds aux projets prêts à être entrepris au cours des deux prochaines années. Cette mesure incluait un financement supplémentaire de 14,5 millions de dollars au FPEPF pour la réalisation de deux projets, à savoir le projet du pont Blue Water et le projet du pont Peace.

³ Cadres d'optimisation des politiques régissant le Fonds pour les portes d'entrée et les passages frontaliers.

Le programme du FPEPF est bien engagé; 38 projets d'infrastructure financés par le FPEPF ont été annoncés ou entrepris (dont 10 étaient terminés en date de mai 2013) et 22 projets non liés à l'infrastructure bénéficiant de subventions et contributions (S et C) ont été entrepris (dont 10 sont terminés). De plus, 54 études financées par le budget de fonctionnement et entretien (F et E) ont été réalisées.

Tableau 1 : Projets du FPEPF, par type

Type de projet	Nombre de projets
Infrastructure	38
Aéroport	7
Frontière	6
Pont	1
Technologie de l'information	2
Systèmes de transport intelligents (STI)	2
Port	8
Transport ferroviaire	1
Routes	11
Non lié à l'infrastructure	22
Marketing	10
Étude de recherche	12

Ressources

Le tableau 2 ci-dessous présente les coûts prévus pour le FPEPF, en date de mai 2013.

Tableau 2 : Coûts prévus pour le FPEPF, en date de mai 2013

Volet	Contribution totale de TC (\$)	N ^{bre} de projets
Administration et gestion du programme	54 901 190	
Infrastructure		
Projets	1 745 426 804	38
Coûts résiduels	9 321 855	
Recherche		
Financée par le budget de F et E	7 201 929	54
Fonds inutilisés	2 154 092	
Financée par le budget de S et C		
• Recherche	988 433	12
• Marketing	2 500 000	10
Total global	1 822 494 303	114

Les dépenses prévues et réelles liées au FPEPF sont présentées au tableau 3, à la page suivante.

Tableau 3 : Dépenses prévues et réelles pour le FPEPF

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013*	2013-2014*	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	Total
	Dépenses réelles					Dépenses prévues						
Fonctionnement et entretien	472 320	6 306 840	7 026 649	8 398 655	8 045 064	10 817 772	7 555 906	1 775 986	1 775 986	1 775 986	1 775 986	55 727 150**
Subventions et contributions	0	4 153 383	36 372 278	98 244 091	100 806 286	244 965 760	147 469 933	460 878 556	365 071 800	55 867 600	244 407 396	1 758 237 093
Taux des régimes d'avantages sociaux des employés (RASE) à 20 %	23 900	414 834	706 567	852 004	947 846	802 634	780 894	0	0	0	0	4 528 679
Taux d'hébergement à 13 %	15 535	269 642	459 268	553 802	616 100	521 712	507 581	0	0	0	0	2 943 640
TOTAL	631 256	13 218 869	48 097 598	112 308 572	115 154 528	261 121 047	160 218 785	462 654 542	366 847 791	57 643 586	246 183 382	1 821 436 552***

* Dans ces colonnes, les dépenses liées aux salaires, aux RASE et à l'hébergement sont des dépenses réelles et les S et C sont des dépenses prévues.

** Comprend 22 643 399 \$ en coûts liés au personnel.

*** Selon la documentation sur le programme, un montant de **283 239 639 \$** constitue des transferts entre TC et d'autres entités et un montant de **10 820 000 \$** n'est pas affecté, pour un total de **2 138 129 595 \$**.

Responsabilité à l'égard du programme – Responsabilité générale

À TC, la responsabilité générale du FPEPF incombe au sous-ministre adjoint (SMA), Politiques, en collaboration avec le SMA, Programmes. La Direction générale des politiques de transport terrestre, qui relève du Groupe des politiques, est responsable d'administrer le FPEPF au quotidien et de rendre compte. La Direction générale des relations internationales et initiatives des portes d'entrée est responsable de la coordination des portes d'entrée. Le Groupe des politiques a la responsabilité de déterminer les projets qui seront soumis à l'attention du ministre en vue d'obtenir une approbation de principe. Les groupes des politiques et des programmes sont conjointement responsables, avec l'aide d'experts d'autres secteurs au sein de TC, de recommander les projets à approuver.

Responsabilité à l'égard du programme – Réalisation des projets

En ce qui concerne les projets non liés à l'infrastructure, le Groupe des politiques demeure responsable de la mise en œuvre des projets et il lui incombe également de négocier les accords ainsi que d'obtenir et d'approuver les rapports de rendement, sauf pour ce qui est des projets liés aux STI qui sont dirigés par le groupe des STI relevant du Groupe des programmes.

Dans le cas des projets d'infrastructure, la responsabilité liée à la mise en œuvre des projets, y compris la négociation des accords ainsi que l'obtention et l'approbation des rapports de rendement, incombe au SMA, Programmes. La Direction générale des programmes d'infrastructure de transport est responsable de la gestion et de la surveillance du programme au quotidien. Elle dirige également les évaluations du rendement, les évaluations de projet et les mises à jour des méthodes de gestion du programme. De son côté, la Direction générale des politiques de transport terrestre dirige les évaluations des politiques et recommande les changements à apporter aux politiques.

Pour les projets de construction d'infrastructure de transport, la surveillance des accords de contribution est assurée par des comités de gestion composés de représentants du gouvernement fédéral et du bénéficiaire. Un cadre supérieur de la Direction générale des programmes d'infrastructure de transport et un cadre supérieur du bénéficiaire assument la coprésidence du comité de gestion.

Résultats attendus

L'objectif ultime du FPEPF est d'accroître la productivité et la compétitivité économique du Canada. L'amélioration de l'efficacité des portes d'entrée, des corridors commerciaux et des infrastructures d'importance nationale devrait faciliter le commerce et les déplacements entre les provinces et à l'échelle internationale. Les investissements dans les liens intermodaux, les routes de raccordement et les technologies de pointe devraient permettre de réduire la congestion aux interfaces multimodales et d'améliorer l'intégration du réseau de transport national. Le FPEPF devrait rehausser la qualité de vie des Canadiens en renforçant la sécurité et la sûreté, de même qu'en atténuant les problèmes de congestion et les impacts environnementaux des projets de transport, tout en maximisant l'utilisation de tous les modes de transport. Le programme devrait aussi permettre d'approfondir les connaissances sur le réseau de transport, contribuant ainsi à améliorer la planification à long terme en matière de transport.

Le FPEPF est une sous-activité de l'activité de programme 1.2, Portes d'entrée et corridors, une composante du résultat stratégique (RS) 1, Un réseau de transport efficient (voir le tableau 4).

Tableau 4 : Le FPEPF au sein de l'AAP 2012-2013 de TC

Volet de l'AAP	Description
Objectif stratégique	RS 1 : Un réseau de transport efficient
<i>Activité de programme (AP)</i>	AP 1.2. Portes d'entrée et corridors
Résultat attendu	Les portes d'entrée et les corridors sont efficients et fiables, et ils favorisent le commerce international.
Indicateur de rendement	Mesure de l'efficience et de la fiabilité en fonction du temps total de transit du fret conteneurisé international passant par nos portes d'entrée et nos corridors commerciaux stratégiques.
<i>Sous-activité</i>	1.2.2. Fonds pour les portes d'entrée et les passages frontaliers
Résultat attendu	Les portes d'entrée et les corridors commerciaux stratégiques du Canada sont efficients et fiables, et ils sont utilisés pour le commerce international.
Indicateur de rendement	Mesure de l'efficience et de la fiabilité en fonction du temps total de transit du fret conteneurisé international passant par les corridors commerciaux continentaux et de l'Atlantique
	Changement (en pourcentage) de la valeur des importations et des exportations passant par les portes d'entrée et les corridors commerciaux stratégiques
Extrant	Investissements dans l'infrastructure
Indicateur de rendement	Ratio du financement externe des projets exploités

À propos de l'évaluation

La présente évaluation a été réalisée entre octobre 2012 et mai 2013 par une équipe d'évaluateurs de la Direction générale des services d'évaluation et de conseils (SEC) de TC.

Il s'agit de la deuxième de trois évaluations du FPEPF. La première, qui consistait en un examen de la mise en œuvre, a été réalisée en 2010. Un dernier examen visant à évaluer l'optimisation des ressources était prévu en 2015, un an après la fin du programme, mais étant donné que le programme est prolongé jusqu'en 2018, le moment de l'évaluation finale pourrait changer.

Approche et méthodes d'évaluation

L'approche adoptée pour évaluer le programme du FPEPF de TC est décrite ci-dessous.

But de l'évaluation et exigences

L'évaluation visait à faire état de la réalisation des extrants et de l'atteinte des premiers résultats du FPEPF dans le but de fournir de l'information utile à la poursuite de la gestion du programme. L'évaluation a été réalisée en 2012-2013 afin de se conformer à l'article 42.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, en vertu duquel les ministères sont tenus d'évaluer leurs programmes de subventions et contributions tous les cinq ans.

L'évaluation ciblait cinq enjeux fondamentaux, comme le prescrit la Politique sur l'évaluation :

Pertinence

1. Nécessité de poursuivre le programme
2. Harmonisation avec les priorités gouvernementales

Rendement

3. Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral
4. Atteinte des résultats attendus
5. Démonstration d'efficacité et d'économie

Portée

L'évaluation a porté sur les ressources, les activités, les extrants et les résultats relevant de la sous-activité 1.2.2, Fonds pour les portes d'entrée et les passages frontaliers, de l'architecture des activités de programme (AAP) du ministère des Transports. Cela inclut les activités liées au FPEPF menées par la Direction générale des politiques de transport terrestre et par la Direction générale des programmes d'infrastructure de transport ainsi que les activités de la Direction générale des relations internationales. Voici les principales activités liées au FPEPF :

- Analyse visant à peaufiner ou à améliorer les initiatives des portes d'entrée et des corridors commerciaux (c.-à-d. les études financées par le budget de F et E);
- Élaboration et mise en œuvre de stratégies relatives aux portes d'entrée et aux corridors commerciaux (Porte continentale et Porte de l'Atlantique);
- Participation à des groupes de travail et des comités consultatifs du secteur public et du secteur privé;
- Toutes les activités liées au financement des projets, depuis l'évaluation des analyses de rentabilisation jusqu'à la collecte de données sur le rendement des projets.

L'évaluation a couvert la période de 2007-2008 à 2012-2013.

Le financement suivant accordé par le FPEPF n'a pas fait l'objet de l'évaluation :

- 200 M\$ pour l'acquisition de terrains pour le projet de passage international de la rivière Detroit (crédit 5 — Immobilisations);
- 10 M\$ pour le poste frontalier Lacolle-Champlain (projet géré par l'ASFC);
- 100 M\$ pour l'autoroute 1 dans le Parc national Banff (projet géré par Parcs Canada).

Méthodologie

La principale méthode utilisée pour réaliser la présente évaluation consiste en une analyse axée sur les objectifs comprenant une évaluation afin de déterminer si les objectifs du programme ont été atteints. Les évaluateurs ont également eu recours à l'analyse de contribution afin de déterminer la manière dont le programme a contribué à l'atteinte des résultats intermédiaires et ultimes énoncés ainsi que les autres facteurs en jeu.

L'étude s'appuyait sur de multiples sources de données, notamment les suivantes :

- Examen des documents et des données
- Revue de la littérature
- Analyse des données
- Entrevues
- Études de cas

Examen des documents et des données

Les évaluateurs ont examiné divers documents de base, dont les présentations au Conseil du Trésor, les mémoires au Cabinet, les protocoles d'entente et les protocoles d'accord, de même que les dispositions prévues dans les modalités du programme ainsi que des dossiers et données sur le programme, tels que les listes de projets, les documents financiers, les procès-verbaux, les comptes rendus de décisions, les rapports de recherche, diverses présentations, les dossiers sur le rendement des projets, les rapports annuels, etc.

L'examen des documents et des données a permis de faire état des extraits et des résultats du programme. La première série d'extraits comprend les études de recherche financées et d'autres travaux liés aux politiques (comme le plan d'action Par-delà la frontière, l'initiative du corridor intelligent, le groupe de travail sur les questions frontalières de transport, la réponse à la Federal Maritime Commission [commission maritime fédérale] des États-Unis) ainsi que les recommandations qui en découlent relativement aux politiques, aux projets ou aux modifications à apporter aux stratégies. Les évaluateurs ont examiné toutes les données concernant les études (p. ex., la liste des études, les rapports et les présentations, les données d'enquête sur les résultats des études) pour l'ensemble des études (n=54) ou un échantillon choisi à dessein d'études. L'équipe chargée de l'évaluation a tenté d'établir si les études avaient contribué aux résultats prévus, comme la détermination des obstacles potentiels au transport, la détermination de solutions en matière de technologie et d'infrastructure et l'établissement des priorités quant à l'investissement des fonds du FPEPF.

La seconde série d'extrants inclut les stratégies relatives aux portes d'entrée, à savoir la Stratégie sur la Porte Canadienne de l'Atlantique et la Stratégie sur la Porte continentale Ontario-Québec. L'information requise pour évaluer ces extrants comprenait les documents officiels sur les stratégies, les procès-verbaux ou comptes rendus de décisions et d'autres dossiers concernant le programme.

Une autre série d'extrants était liée aux activités de gestion des projets financés, notamment les documents concernant la sélection des projets d'infrastructure et non liés à l'infrastructure qui seraient financés, les analyses de rentabilisation, les rapports d'évaluation des projets, les accords de contribution, les procès-verbaux des réunions du comité de surveillance de projet, etc. Les évaluateurs se sont penchés sur le caractère exhaustif des extrants et sur les progrès accomplis dans l'achèvement des projets. Les projets terminés ont été examinés en fonction de l'information sur les projets susmentionnés. Les rapports d'étape annuels et les analyses rétrospectives des projets ont été les principales sources d'information.

Enfin, les évaluateurs ont tenté de déterminer le degré d'atteinte des résultats intermédiaires et ultimes à l'aide des dossiers sur le programme et de données secondaires fournies par d'autres organisations, telles que les données sur le transport, les données de l'industrie, les données socioéconomiques et les données des études et rapports indépendants.

Revue de la littérature

L'objectif était ici de trouver et d'examiner des rapports de recherche indépendante, des études, des documents ou des articles traitant des questions suivantes :

- Déterminer les pratiques exemplaires pour les programmes de financement d'infrastructure de grande envergure;
- Recenser d'autres approches théoriques, politiques, programmes ou modes d'exécution;
- Confirmer ou réfuter les résultats des études analytiques menées par TC;
- Comparer les résultats d'autres programmes ou projets avec ceux de TC;
- Déterminer les moyens d'améliorer l'efficacité et de mesurer les coûts.

Entrevues

Des entrevues ont été menées auprès de membres du personnel du programme et d'intervenants. Les entrevues avec le personnel ont permis de confirmer que les SEC comprenaient bien le programme du FPEPF, mais aussi d'étudier les aspects de la pertinence, du rendement, des résultats et de l'efficacité du programme. Les entrevues avec les intervenants ont été utiles pour évaluer les résultats en matière de partenariats, établir les priorités d'investissement, mesurer les progrès des projets et déterminer les résultats désirés. Les entrevues ont été particulièrement utiles pour cerner le contexte d'autres constatations, fournir des précisions sur le fonctionnement du programme dans la pratique (plutôt qu'en théorie) et aider à trouver d'autres sources de données.

Dix-huit entrevues ont été réalisées. Le tableau 5 présente la répartition par catégorie de répondant.

Tableau 5 : Entrevues menées, par catégorie

Programme	Catégorie de répondant	Nombre d'entrevues
FPEPF	Personnel du programme	13*
	Intervenants externes	5
	Total	18

*Toutes les entrevues avec les membres du personnel du programme se sont déroulées sous forme d'entrevue de groupe comptant de deux à trois personnes.

Études de cas

Neuf études de cas ont été réalisées sur un échantillon de projets d'infrastructure (n=7) et non liés à l'infrastructure (n=2) financés par le FPEPF qui étaient terminés ou sur le point de l'être (voir le tableau 6).

Tableau 6 : Liste des études de cas effectuées

Projets	Montant financé par le FPEPF*
Pont Blue Water : projet de réfection du pont et de l'esplanade canadienne	10 000 000,00 \$
Élargissement de la 52 ^e Rue Sud-Est, à Calgary – Phases 3 et 4 du projet	34 500 000,00 \$
Réaménagement de l'esplanade de Queenston – Phase II	62 429 321,00 \$
Promenade Circle Sud-Ouest à Saskatoon	95 838 000,00 \$
Autorité portuaire de Saint John : projet de porte d'entrée pour les navires de croisière	4 500 000,00 \$
Port de Belledune : projet d'installation de transbordement à l'installation de fabrication de composants modulaires	1 500 000,00 \$
Aéroport international Stanfield de Halifax – prolongement de piste 05-23	9 000 000,00 \$
Total pour les projets liés à l'infrastructure	217 767 321,00 \$
Étude sur l'infrastructure des administrations portuaires canadiennes (projet non lié à l'infrastructure)	50 000,00 \$
Développement des affaires au Vietnam (marketing)	6 007,19 \$
Total pour les projets non liés à l'infrastructure	56 007,19 \$

* Il s'agit des montants réels indiqués dans les études de cas examinées au moment de rédiger le présent rapport. À noter que la part du financement total provenant du FPEPF variait selon le projet.

Le financement total des sept études de cas portant sur des projets d'infrastructure s'élevait à 217 767 321 \$. Ce montant représentait une partie importante des fonds du FPEPF et des projets terminés ou en voie de l'être touchant des infrastructures de transport par mode routier, maritime et aérien. Ces études de cas ont été sélectionnées de façon à inclure tous les modes de transport, toutes les régions ainsi que des projets terminés ou sur le point de l'être dans le but de fournir l'information la plus complète possible sur les processus et sur les résultats à court et à moyen terme du FPEPF.

Les études de cas ont été traitées différemment selon qu'il s'agissait de projets d'infrastructure (les sept projets indiqués dans le tableau précédent) ou de projets non liés à l'infrastructure. Les études de cas portant sur des projets d'infrastructure comprenaient des entrevues avec les bénéficiaires du financement, des intervenants du projet et des gestionnaires de projet de TC, un examen approfondi des dossiers de projets et une analyse des données secondaires. Une analyse des données secondaires provenant de sources externes (p. ex., un sondage sur le projet d'élargissement de l'esplanade du pont Blue Water a été mené sur le site TripAdvisor) a été effectuée afin de déterminer si les projets contribuent aux résultats sociaux, économiques et environnementaux ciblés par le FPEPF. Les entrevues et l'examen des dossiers de projets ont permis de recueillir, pour chaque cas, le plus grand nombre possible des données suivantes :

- Données relatives à la circulation, notamment sur la congestion, les retards, le nombre d'utilisateurs selon les heures, etc.;
- Données sur les nouvelles liaisons ou les liaisons améliorées entre les différents modes de transport;
- Données sur les investissements dans les projets du FPEPF, les projets multimodaux, les projets de technologie, etc.;
- Données économiques, telles que la valeur du commerce et du tourisme, la valeur des marchandises transportées, le transport des marchandises, les coûts d'exploitation de l'industrie;
- Données environnementales, telles que les réductions d'émissions;
- Données socioéconomiques, telles que les données concernant les dommages à la propriété, le nombre de blessures ou de décès, l'emploi.

Les études de cas portant sur des projets non liés à l'infrastructure ont également été réalisées à l'aide des données des dossiers de projet et d'entrevues, mais elles n'ont pas été aussi exhaustives en raison de différence en ce qui concerne leur ampleur et leur complexité. Néanmoins, ces cas ont permis de dégager les principales activités et les premiers résultats évidents relatifs à la sélection des projets du FPEPF.

Limites

La présente évaluation était principalement limitée par le fait que de nombreux projets d'infrastructure financés par le FPEPF ne sont pas encore terminés et que seulement deux analyses rétrospectives étaient disponibles pour mesurer les résultats immédiats et intermédiaires du FPEPF. En raison des nombreux projets encore en cours, nous disposons d'un nombre très limité de données sur les résultats à moyen et à long terme du programme pour

réaliser cette évaluation provisoire. Il a donc été quasi impossible de cerner les effets à long terme du programme sur l'économie, l'environnement et la qualité de vie des Canadiens.

Outre les limites habituelles inhérentes aux études de cas (c.-à-d. capacité limitée de généraliser), la sélection de projets terminés ou en voie de l'être signifiait que l'évaluation favorisait les processus d'approbation et de gestion de projets établis au début du cycle de vie de l'exécution du programme. Par ailleurs, les études de cas donnent essentiellement un aperçu du tableau global. Tous les efforts ont été déployés pour respecter un cadre commun lors de chaque étude, mais le fait que les cas ont été étudiés dans divers contextes par différents analystes a pu donner lieu à quelques incohérences qu'un processus de vérification n'a pas permis d'éliminer entièrement.

Résultats détaillés

La présente section fait état des constatations en ce qui concerne la pertinence et le rendement du FPEPF.

Pertinence

Pour déterminer si le FPEPF demeure pertinent, les évaluateurs ont tenu compte de la justification du programme, de la mesure dans laquelle l'initiative répond aux besoins des Canadiens et de la mesure dans laquelle il s'inscrit dans les rôles et responsabilités du gouvernement du Canada et constitue une priorité fédérale.

Besoin continu et justification

Constatation 1 : La justification ayant mené à la création du FPEPF demeure valide : le commerce est essentiel à la prospérité économique du Canada et les réseaux de transport qui servent de portes d'entrée et de corridors vers les marchés étrangers sont primordiaux pour le succès des échanges commerciaux. Les corridors de commerce et les portes d'entrée vers les États-Unis sont particulièrement importants.

Le Canada est une nation commerçante où un emploi sur cinq est relié aux exportations⁴. En 2011, les exportations et les importations ont généré plus de 52 % du produit intérieur brut (PIB) du Canada⁵.

Des infrastructures de qualité constituent un pilier indispensable à la compétitivité à l'échelle internationale. L'OCDE affirme que de telles infrastructures contribuent à accroître les échanges commerciaux — surtout les exportations — et sont favorables à la croissance économique⁶. Une pression sans précédent s'exerce sur les nations commerçantes « en vue d'atteindre une échelle et une efficacité plus grandes des systèmes d'infrastructures qui appuient les grands courants commerciaux »⁷. Le Plan Chantiers Canada (2006) stipule que « compte tenu du rôle névralgique de nos exportations pour notre prospérité et la croissance de notre économie, l'infrastructure qui donne accès aux marchés étrangers est particulièrement déterminante pour le Canada »⁸.

Les corridors commerciaux et les portes d'entrée vers les États-Unis sont particulièrement déterminants, car ce pays demeure le plus important partenaire commercial du Canada. Plus de 200 millions de personnes et environ 500 milliards de dollars de marchandises franchissent la frontière canado-américaine chaque année. En 2011, le commerce total des marchandises du Canada avec les États-Unis s'est chiffré à 551 milliards de dollars, soit 62 % de l'activité

⁴ « Importance des exportations pour la création d'emplois, la croissance économique et la prospérité à long terme », Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada, 2009.

⁵ Estimations de l'Organisation mondiale du commerce et de la Banque mondiale.

⁶ *Strategic Transport Infrastructure Needs to 2030*, OCDE, 3.2, 2011.

⁷ Cadre de politique national sur les portes et les corridors commerciaux stratégiques.

⁸ Document de base du programme.

commerciale totale du Canada. Les exportations vers les États-Unis se sont élevées à 330 milliards de dollars, soit 74 % de la totalité des exportations de marchandises du Canada⁹. La majorité des activités d'exportations se déroule sur le réseau routier qui relie les deux pays (voir le tableau 7).

Tableau 7 : Exportations canadiennes vers les États-Unis (en millions de dollars)

	Tous les modes	Mode routier	Mode ferroviaire	Mode maritime	Mode aérien	Autre
2007	355 610	174 299	72 255	20 770	15 559	72 727
2008	375 480	163 039	68 855	25 875	15 218	102 492
2009 ^R	270 090	130 907	47 665	17 140	13 194	61 184
2010 ^R	299 075	139 676	59 917	21 055	11 879	66 549
2011 ^P	330 150	148 848	65 643	23 845	12 353	79 460

Source : *Les transports au Canada*, 2011 (R : donnée révisée; P : donnée préliminaire)

Comme le souligne une étude examinée dans le cadre de la présente évaluation, « les chaînes d'approvisionnement qui traversent la frontière canado-américaine sont uniques au monde. Elles dépendent beaucoup du transport terrestre qui passe par quelques passages frontaliers clés seulement. De façon générale, la livraison des expéditions importantes est effectuée à l'heure près, parfois même à la minute près prévue »¹⁰ [traduction libre].

Constatation 2 : Tout indique que le FPEPF répond aux besoins des intervenants et des Canadiens.

Tous les cas étudiés laissent entendre que le FPEPF répond aux besoins des intervenants et des Canadiens. Dans certains cas, le financement a été utilisé pour faire progresser des plans existants, dans d'autres cas, il a servi de catalyseur en vue d'inciter d'autres entités à investir dans le projet. La part du financement provenant du FPEPF variait d'un peu plus de 15 % à 100 %, selon les projets, mais tous les bénéficiaires, même ceux ayant obtenu peu de financement, ont affirmé que les fonds obtenus avaient joué un rôle important.

L'examen de la recherche financée par le budget de fonctionnement du FPEPF démontre également que les gestionnaires du programme tiennent compte des besoins des intervenants et des Canadiens. Divers types d'études (études d'impact, évaluations de divers aspects des chaînes d'approvisionnement, évaluations des possibilités de croissance du marché, etc.) font état des besoins en matière d'infrastructure qui pourraient être concrétisés grâce au FPEPF.

Des exemples précis de projet, notamment à des passages frontaliers, démontrent l'importance du financement offert par l'entremise du FPEPF.

⁹ *Les transports au Canada*, 2011.

¹⁰ Steven Blank, « Trade Corridors and North American Competitiveness ». Association for Canadian Studies in the United States: *ACSUS Occasional Papers on Public Policy Series*, vol. 1, n° 4.

Projet de réfection du pont et de l'esplanade canadienne du pont Blue Water

{Supprimé AIPRP}

Projet de réaménagement de l'esplanade de Queenston – Phase II

Selon l'information tirée du document *Les transports au Canada 2007 : Un survol*, environ 16 % du commerce routier entre le Canada et les États-Unis franchit la rivière Niagara. Le pont frontalier Queenston-Lewiston, un des deux ponts frontaliers internationaux enjambant la rivière Niagara, est directement relié aux grandes autoroutes (Interstates) des États-Unis et aux réseaux de l'autoroute 400, en Ontario. Par conséquent, le pont frontalier Queenston-Lewiston est celui que les expéditeurs préfèrent emprunter pour transporter les marchandises entre les principaux centres de fabrication et de consommation du Canada (Centre de l'Ontario) et les points d'origine ou de destination de la moitié est des États-Unis, mais aussi de la partie sud en plein essor. L'augmentation du trafic intermodal entre le Canada et les marchés du tiers monde en développement a entraîné une hausse de la circulation au pont frontalier Queenston-Lewiston, étant donné qu'il est relié aux réseaux autoroutiers et qu'il facilite l'accès aux ports de la côte est, y compris aux grands centres manufacturiers et marchés de New York, de Boston et du Canada.

{Supprimé AIPRP}

Constatation 3 : En vaste majorité, les fonds du programme semblent avoir servi à financer des projets conformes aux objectifs du FPEPF. Les projets n'ont cependant pas tous été évalués à l'aide du même barème.

Pour déterminer si les projets financés sont conformes aux objectifs du FPEPF, nous avons examiné d'abord la cote accordée aux projets durant le processus de sélection.

Nous avons examiné 36 projets d'infrastructure¹¹ qui représentaient environ le tiers (36 %) du financement total du FPEPF. Nous avons constaté que 11 projets ayant obtenu une cote supérieure au seuil d'investissement établi avaient reçu 17,7 % du financement total accordé aux 36 projets. Cinq projets visant des passages frontaliers, qui étaient bien sûr conformes aux objectifs du programme, ont obtenu 21,2 % de ce financement; ils n'avaient toutefois pas été cotés, car ils avaient été approuvés au moment de la création du programme. Trois autres projets ont été cotés et approuvés selon le barème d'un autre programme (IPCAP) ayant des objectifs semblables à ceux du FPEPF. Environ 37 % du financement accordé aux 36 projets examinés a été versé à 14 projets qui n'ont pas été cotés. Selon le personnel du programme, ces

¹¹ L'analyse a été basée sur une sélection de projets du FPEPF jusqu'en mai 2013, gérés par TC et dont les montants de financement avaient été rendus publics. Cela exclut les suivants : la route d'accès reliant le nouveau passage international Windsor-Detroit; les \$200 M pour l'acquisition de terrains pour le projet Passage international de la rivière Detroit (PIRD), qui n'est pas en cours d'évaluation; les \$10 M pour le poste frontalier Lacolle-Champlain (ASFC est responsable de la gestion de ce projet); les \$6 M pour les améliorations au Port de Belledune (Infrastructure Canada) et les \$100 M pour le projet de l'Autoroute 1 du Parc national Banff (Parcs Canada est responsable de la gestion de ce projet).

projets ont été évalués selon les critères de mérite du FPEPF, mais ils n'ont pas reçu une cote numérique parce qu'ils n'avaient pas fait l'objet d'un « appel de propositions officiel ». Un de ces projets a été approuvé par le Conseil du Trésor à titre exceptionnel sans être soumis au processus de sélection fondé sur le mérite.

Une infime portion du financement (2,2 %) que nous avons examiné (représentant moins de 1 % du financement total du FPEPF) a servi à financer trois projets touchant des aéroports de la région de l'Atlantique ayant obtenu une cote inférieure au seuil d'investissement. Les documents de programme indiquent que TC estimait que le financement des projets dans ces aéroports représentait des occasions de développement économique bien que ce ne soit pas un objectif central du FPEPF.

En outre, le financement de projets visant des aéroports du Réseau national d'aéroports (RNA) ne s'inscrivait pas dans l'actuel cadre stratégique sur le transport aérien de TC. Ce cadre prévoit l'autonomie financière des aéroports du RNA (coûts d'exploitation et dépenses en immobilisations). L'octroi de financement à des aéroports du RNA comme ceux de Moncton, de Gander ou de Québec (aéroport Jean-Lesage) pour financer des projets d'immobilisation ne semble donc pas respecter ce cadre stratégique.

En résumé, tout porte à croire que les projets et le financement attribué étaient en grande majorité conformes aux objectifs fondamentaux du programme et que le financement provenant du FPEPF a joué un rôle important.

Constatation 4 : Il existe de nombreuses similitudes entre le FPEPF et l'IPCAP et nous ne comprenons pas très bien la nécessité d'avoir deux programmes distincts axés sur l'amélioration de l'efficacité des portes d'entrée et des corridors commerciaux du Canada.

L'IPCAP est plus ciblée que le FPEPF. La documentation sur le programme indique que « bien qu'ils ne soient pas mutuellement exclusifs, les critères de sélection des projets d'infrastructure de l'IPCAP ont été établis pour favoriser les échanges commerciaux avec l'Asie-Pacifique, tandis que le FPEPF est davantage axé sur le commerce international en général et tient ainsi compte des différences régionales »¹² [traduction libre]. Cependant, les caractéristiques conceptuelles des deux programmes sont très semblables. Chaque programme comporte un important volet d'infrastructure axé sur les projets qui favorisent et appuient le commerce international et les chaînes d'approvisionnement efficaces et intégrées. Et les deux programmes comprennent un volet de recherche visant à recueillir de l'information pour orienter divers aspects des programmes.

En outre, un certain nombre de projets en Alberta, au Manitoba et en Saskatchewan ont été d'abord annoncés comme étant des projets de l'IPCAP, mais ont par la suite été financés et gérés par l'entremise du FPEPF. Il s'agit des projets suivants :

¹² Document de base du programme.

- Plaque tournante de transport mondial (voie de contournement dans le secteur ouest de Regina);
- Promenade Circle à Saskatoon;
- 52^e Rue à Calgary;
- Route Transcanadienne et route Yellowhead (Portage–La Prairie)¹³.

Harmonisation avec les priorités gouvernementales

Constatation 5 : Les investissements dans les infrastructures de transport ainsi que dans les portes d’entrée et les corridors commerciaux demeurent des priorités du gouvernement fédéral et de Transports Canada, comme le démontre un examen des discours du Trône, des budgets et des rapports présentés au Parlement de 2006 à 2011.

Afin de déterminer si le FPEPF est harmonisé aux priorités gouvernementales et ministérielles, les évaluateurs ont analysé le contenu des discours du Trône et des budgets fédéraux présentés entre 2006 et 2011. L’analyse a confirmé que les investissements dans les portes d’entrée et les corridors commerciaux font systématiquement partie des grandes priorités du gouvernement du Canada et de Transports Canada. Les résultats de l’analyse sont présentés dans le tableau 8 ci-dessous.

Tableau 8 : Harmonisation du FPEPF avec les priorités du gouvernement et de Transports Canada

Programme et principaux enjeux	Gouvernement du Canada										Transports Canada													
	Budget fédéral					Discours du Trône					RPP					RMR								
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2006 (avril)	2007 (octobre)	2008 (novembre)	2009 (janvier)	2010 (mars)	2011 (juin)	2006–2007	2007–2008	2008–2009	2009–2010	2010–2011	2011–2012	2006–2007	2007–2008	2008–2009	2009–2010	2010–2011	
FPEPF	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Infrastructure de transport	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

En particulier, le discours du Trône de 2007 précisait que « [le gouvernement] contribuera à renforcer les assises d’une croissance soutenue en investissant dans nos couloirs commerciaux et nos réseaux de transport, notamment le corridor Windsor-Detroit et les portes d’entrée de l’Atlantique et du Pacifique ». Dans le discours du Trône de 2008, il était indiqué que le gouvernement « poursuivra ses investissements dans les portes d’entrée de l’Atlantique et du Pacifique, et dans d’importants passages frontaliers comme celui de la rivière Detroit, de sorte que les marchandises et les services canadiens puissent atteindre les marchés de l’Europe, de

¹³ Ce projet a été annulé.

l'Asie et des États-Unis ». Les discours du Trône de 2010 et 2011 ne faisaient aucune référence explicite au FPEPF, mais ils faisaient mention de l'infrastructure de transport, du commerce avec l'Asie et de l'accord sur la sécurité du périmètre avec les États-Unis.

Les études de cas ont également confirmé l'harmonisation avec les priorités gouvernementales et avec les « cinq lentilles stratégiques »¹⁴ énoncées dans le Cadre de politique nationale sur les portes et les corridors commerciaux stratégiques. Ce document précise que le FPEPF cible les investissements dans un nombre limité de stratégies de porte d'entrée dans les régions géographiques qui traitent les plus importants volumes d'échanges commerciaux au Canada. Certains projets étaient davantage axés sur les portes d'entrée et les frontières que d'autres (p. ex., les deux projets d'élargissement de pont international, le projet à l'aéroport d'Halifax et les projets au port de Saint John et au port de Belledune étaient de toute évidence directement reliés aux portes d'entrée et aux frontières). Les projets d'élargissement de routes à Calgary et à Saskatoon, quoique non directement liés aux frontières, étaient néanmoins pertinents sur le plan de l'intermodalité et visaient à réduire la congestion et à améliorer la circulation ainsi que la sécurité dans les corridors de commerce. Ces éléments faisaient partie des cinq lentilles stratégiques, de sorte que l'on peut dire qu'ils sont conformes aux priorités du gouvernement du Canada.

Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral

Constatation 6 : La Loi sur les transports au Canada et le Cadre de politique nationale sur les portes et les corridors commerciaux stratégiques définissent le rôle du gouvernement fédéral en ce qui concerne la mise en place d'un réseau national de transport et la promotion de son efficacité, de sa sécurité, de sa sûreté et de sa durabilité.

La *Loi sur les transports au Canada* et le Cadre de politique nationale sur les portes et les corridors commerciaux stratégiques définissent le mandat du gouvernement fédéral en ce qui a trait à l'adoption et l'application d'une politique nationale des transports.

L'article 5 de la *Loi sur les transports au Canada* établit le pouvoir fédéral de mettre en œuvre une politique nationale des transports¹⁵ telle que le Cadre de politique nationale sur les portes et

¹⁴ Les cinq lentilles stratégiques sont les suivantes : 1. Les stratégies en matière de portes et de corridors doivent contribuer à aligner les principaux réseaux de transport du Canada avec nos possibilités et défis les plus importants sur le plan du commerce mondial. 2. Les stratégies en matière de portes et de corridors doivent avoir comme noyau des ensembles d'infrastructures de transport capables d'assurer des niveaux importants d'échanges commerciaux à l'échelle nationale. 3. Les stratégies en matière de portes et de corridors doivent se tourner vers l'avenir et intégrer les grandes tendances du transport international. 4. Les stratégies en matière de portes et de corridors doivent aller au-delà des réseaux d'infrastructures pour couvrir les questions interreliées ayant une incidence directe sur le bon fonctionnement du réseau. 5. Les stratégies en matière de portes et de corridors doivent ancrer les actions fédérales dans des responsabilités fédérales concrètes et des partenariats efficaces.

¹⁵ « [...] un système de transport national compétitif et rentable qui respecte les plus hautes normes possibles de sûreté et de sécurité, qui favorise un environnement durable et qui utilise tous les modes de transport au mieux et au coût le plus bas possible est essentiel à la satisfaction des besoins de ses

les corridors commerciaux stratégiques adopté en 2007. Ce cadre de politique national précise que « le gouvernement du Canada est chargé de favoriser l'efficacité, la sécurité, la sûreté et la durabilité du réseau national de transport dans tous les modes; d'administrer de manière sûre et efficace les frontières canadiennes; de veiller aux intérêts du Canada au chapitre du commerce international et de placer le pays en position concurrentielle pour lui permettre de prospérer dans l'économie mondiale. »

Tous les cas étudiés ont confirmé l'harmonisation du FPEPF avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral. Par définition, en fonction de ce qui précède, le gouvernement du Canada détient le pouvoir direct ainsi que des rôles et responsabilités directs en matière de commerce international (incluant les voyages et le tourisme), de sécurité et de relations internationales en général. Cela signifie que parmi les neuf cas examinés, les projets aux ponts internationaux, les projets dans les aéroports et les deux projets d'agrandissement de port relevaient directement du pouvoir fédéral. Les projets d'élargissement de routes étaient liés aux grands corridors intermodaux et avaient une certaine pertinence sur le plan du commerce international. Un examen des rapports sur la diligence raisonnable de chaque cas étudié porte à croire que ceux-ci ont été réalisés selon différents niveaux de spécificité eu égard aux critères de sélection et qu'il est donc difficile, après coup, de fournir une analyse complète du lien entre les projets et les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral.

usagers et au bien-être des Canadiens et favorise la compétitivité et la croissance économique dans les régions rurales et urbaines partout au Canada. Ces objectifs sont plus susceptibles d'être atteints si : (...)

b) la réglementation et les mesures publiques stratégiques sont utilisées pour l'obtention de résultats de nature économique, environnementale ou sociale ou de résultats dans le domaine de la sûreté et de la sécurité que la concurrence et les forces du marché ne permettent pas d'atteindre de manière satisfaisante, sans pour autant favoriser indûment un mode de transport donné ou en réduire les avantages inhérents; (...)

e) les secteurs public et privé travaillent ensemble pour le maintien d'un système de transport intégré. »

Rendement

La présente section fait état des constatations en ce qui concerne l'efficacité et l'efficience (rentabilité) du FPEPF.

Atteinte des résultats attendus

Bien que toutes les activités associées au FPEPF puissent, en pratique, se dérouler simultanément et être en cours, par souci de clarté conceptuelle, le modèle logique élaboré aux fins de la présente évaluation (et approuvé par les gestionnaires du programme) dépeignait les activités du FPEPF selon deux étapes : activités de l'étape 1, qui sont des activités stratégiques et essentielles pour la conception et l'orientation du programme du FPEPF, et les activités de l'étape 2, qui sont les activités de gestion des projets.

Les activités de l'étape 1 sont dirigées par le ministère des Transports avec l'aide des gouvernements provinciaux avec lesquels il a conclu des protocoles d'entente (PE). Elles comprennent le travail d'analyse, l'élaboration de stratégies en matière de portes d'entrée et de corridors commerciaux ainsi que la participation à des groupes de travail et comités consultatifs des secteurs public et privé.

Lorsque les priorités d'investissement et d'action ont été établies (résultat final de l'étape 1), les activités de l'étape 2 relatives au financement de chacun des projets d'infrastructure peuvent commencer. Ces activités comprennent l'examen et l'évaluation des propositions de projet, la négociation et la gestion des accords de contribution conclus avec les promoteurs et la surveillance de la mise en œuvre de projets. Le résultat immédiat découlant des activités de l'étape 2 est l'achèvement des projets financés (liés à l'infrastructure ou non). L'achèvement des projets devrait améliorer l'infrastructure de transport et donner lieu à un réseau de transport mieux intégré. Ces résultats devraient à leur tour entraîner des avantages économiques, améliorer la durabilité environnementale (p. ex., utilisation réduite des terres et réduction des émissions de gaz à effet de serre) et rehausser la qualité de vie des Canadiens.

Dans la présente section, nous examinons ce qui suit :

- a) La mesure dans laquelle les activités de l'étape 1 ont permis d'établir les priorités en matière d'investissement et d'action (c.-à-d. les projets utiles) et de cerner les problèmes de goulot d'étranglement (congestion) et les limites de capacité;
- b) Si les projets financés par le FPEPF ont été réalisés ou sont en voie d'être achevés comme prévu (c.-à-d. dans le respect de la portée, du budget et des ententes);
- c) Si les projets financés par le FPEPF ont permis d'améliorer l'infrastructure de transport;
- d) Si le FPEPF donne lieu à des avantages économiques concrets, améliore la durabilité environnementale ou rehausse la qualité de vie des Canadiens.

Constatation 7 : Tout indique que la recherche financée par le FPEPF a globalement été utile à divers égards, notamment pour orienter la sélection des projets du FPEPF, l'élaboration des politiques et la participation des intervenants.

Une des principales caractéristiques du FPEPF est l'accent mis sur le travail d'analyse. L'information produite par ce travail a pour but d'aider le gouvernement fédéral et ses partenaires à évaluer si les portes d'entrée et les corridors commerciaux fonctionnent bien, de cerner les obstacles ou goulots d'étranglement qui nuisent au flux efficace de la circulation et de trouver des solutions et des idées novatrices pour améliorer le transport aux portes d'entrée et dans les corridors commerciaux. Le volet de recherche de l'initiative du FPEPF a été officialisé dans les PE conclus dans le cadre de l'initiative de la Porte continentale et du Corridor de l'Atlantique, lesquels engagent les parties à réaliser des études sur les portes d'entrée. Le but était de réaliser le travail d'analyse « à l'avance afin de déterminer les projets potentiels »¹⁶. Ce travail a été financé à même le budget de F et E du FPEPF, la recherche non liée à l'infrastructure étant quant à elle financée par l'octroi de subventions et contributions à divers bénéficiaires.

Tableau 9 : Recherche liée au FPEPF

Recherche financée par F et E	Projets non liés à l'infrastructure financés par S et C
54 projets	20
7,2 M\$	1,1 M\$

Afin d'évaluer l'incidence des études financées par le budget de F et E, les évaluateurs ont examiné les études en tant que telles, les commentaires obtenus lors d'entrevues sur le programme et les documents de programme, y compris un examen interne du volet de recherche du FPEPF réalisé en 2012¹⁷.

Tableau 10 : Études liées au FPEPF examinées en 2012, par catégorie

Catégorie	Nombre de projets de recherche
Avantages économiques des portes d'entrée	2
Environnement	4
Étude de faisabilité	1
Besoins en matière d'infrastructure	4
Réseaux d'experts	5
Optimisation de l'infrastructure existante	2
Rendement / Compétitivité	14
Fardeau de la réglementation	4
Flux des échanges commerciaux et de la circulation	11
Innovation en matière de transport	9

¹⁶ Document de base du programme.

¹⁷ L'examen a consisté en un sondage auprès des gestionnaires du programme responsables des études. Il a été réalisé en 2012 afin de recueillir de l'information sur les résultats des projets de recherche. Le sondage a porté sur 56 études (54 financées par le budget de F et E et 2 par le budget de S et C).

Il a été établi que 11 (ou 20 %) des 56 études examinées avaient fourni de l'information aux fins de l'évaluation des projets. Ces 11 études ont coûté 2 458 672 \$. Douze autres études ont été utiles pour le travail relatif aux politiques (la majorité d'entre elles ayant aussi servi dans le cadre de présentations à des publics clés), cinq ont mené à une collaboration avec des intervenants, cinq autres ont été utilisées pour la planification des activités liées aux projets de STI, trois ont orienté les intervenants quant aux techniques de construction adaptées pour les infrastructures en région nordique, quatre ont servi en interne et deux ont été utilisées à des fins de promotion. Nous avons constaté que certaines études, principalement les plus récentes, visaient à guider les décisions relatives aux portes d'entrée, alors que la majeure partie des fonds du FPEPF avait déjà été attribuée (c.-à-d. pour fournir de l'information en vue du financement en vertu de futurs programmes sur les portes d'entrée).

Dans le cas de trois études, d'une valeur totale de 234 000 \$, nous n'avons pas pu établir clairement leur utilité.

Les participants aux entrevues estimaient que de nombreuses études financées avaient été utiles dans le cadre du programme du FPEPF ou qu'elles pouvaient très certainement être utiles dans d'autres programmes d'infrastructure. Ils étaient aussi d'avis que certaines études, même si elles n'ont pas été utilisées spécifiquement pour des projets du FPEPF, avaient permis de combler des lacunes en matière de recherche et servaient de base de connaissances sur le réseau de transport pour éclairer l'élaboration des politiques de transport ou d'autres discussions sur les investissements dans l'infrastructure.

Si tout ce qui précède semble confirmer l'utilité de la recherche liée au FPEPF, les entrevues ont néanmoins révélé que certains avaient l'impression que les projets d'infrastructure avaient pour la plupart été sélectionnés avant la fin des études. Ce constat nous amène à nous demander si certaines études visant à éclairer la prise de décisions avaient été achevées à temps pour orienter les discussions relatives aux investissements. Par exemple, on a l'impression que les études n'ont pas été réalisées à temps pour avoir une quelconque incidence sur les projets de STI, car la recherche se déroulait pendant que les projets étaient en cours de réalisation. De même, le moment de la réalisation des études soulevait aussi la question de savoir si la recherche liée au FPEPF avait joué un rôle dans l'élaboration de stratégies; à cet égard, il semble que « les études et la sélection des projets se déroulaient en même temps; il serait préférable de faire la recherche avant ».

Les constatations découlant des études de cas vont dans le même sens. Si tous les projets d'infrastructure examinés démontrent l'utilité du financement provenant du FPEPF, il semble néanmoins qu'aucun n'ait suivi le cheminement logique axé sur les résultats consistant à d'abord commander les études ou les plans financés par le FPEPF, puis à utiliser les rapports pour prendre les décisions et ensuite investir dans l'infrastructure. Tous les projets étudiés étaient déjà dotés d'un plan d'expansion, depuis de nombreuses années dans certains cas.

Afin d'évaluer si la recherche a été réalisée en temps opportun, nous avons examiné les études qui, selon l'examen de 2012 des projets de recherche portant sur le FPEPF, avaient servi de sources d'information pour guider la sélection des projets. Nous avons ensuite répertorié le moment de la recherche par rapport à ces événements. Notre analyse révèle que la majorité de

ces études ont été achevées avant l'annonce des projets ou des décisions d'investissement (27 cas sur 33)¹⁸. C'est donc dire que les résultats de la recherche auraient à tout le moins été disponibles à temps pour guider les décisions. Cependant, nous constatons que cela ne veut pas nécessairement dire que toute la recherche qui devait servir à orienter la sélection des projets a été réalisée en temps opportun. Il est possible que certaines études financées par le FPEPF visant à orienter l'évaluation des projets n'aient pas été terminées à temps.

En résumé, bien que le financement des études à hauteur de 7,1 millions de dollars provenant des enveloppes de F et E et de S et C ait été utile, le moment de la réalisation des études posait problème dans certains cas. Il semble qu'on n'a pas toujours suivi comme prévu le modèle consistant à recueillir d'abord de l'information au moyen d'études, puis à utiliser l'information pour élaborer les stratégies ou prendre les décisions d'investissement dans l'infrastructure.

Constatation 8 : Le FPEPF a largement réussi à créer des partenariats qui ont contribué à améliorer l'exécution du programme.

Une des principales caractéristiques du FPEPF est l'accent mis sur les partenariats. Différents types de partenariat ont été établis dans le cadre du programme. Les partenariats entre le fédéral et les provinces ainsi qu'avec des intervenants de l'industrie constituent un élément clé du développement en matière de portes d'entrée.

Les partenariats entre les gouvernements participants sont officialisés au moyen de PE axés sur l'élaboration de stratégies en matière de portes d'entrée.

Le PE Canada-Ontario-Québec définissait le cadre relatif aux partenariats avec des intervenants et comprenait :

- Le Comité de direction stratégique, composé des sous-ministres des Transports et d'Infrastructure Canada, des sous-ministres des Transports du Québec et de l'Ontario ainsi que de représentants d'autres ministères concernés par les portes d'entrée et de trois conseillers du secteur privé;
- Le Comité consultatif du secteur public, chargé de coordonner les activités liées à l'initiative menées par les principaux ministères concernés par les portes d'entrée;
- Le Comité consultatif du secteur privé, composé de représentants de l'industrie du transport et de secteurs concernés par les portes d'entrée;
- Huit groupes de travail, composés de représentants du secteur public et du secteur privé, pour aider à l'élaboration des stratégies en matière de portes d'entrée par l'entremise de leurs travaux sur des questions comme le développement des compétences, la réglementation et l'établissement de liens avec les États-Unis.

¹⁸ Nous n'avons pas les dates de sélection des projets; nous avons donc utilisé les dates d'annonce des projets.

Les partenariats établis pour l'initiative de la Porte de l'Atlantique comprenaient :

- Le Comité des représentants fédéraux-provinciaux de la Porte de l'Atlantique, une tribune fédérale-provinciale qui favorise la collaboration entre les parties en vue du développement de la Porte de l'Atlantique;
- Le groupe des travaux analytiques à l'appui du Comité des représentants fédéraux-provinciaux de la Porte de l'Atlantique; plus de 150 institutions, entreprises et installations ont été consultées.

Les personnes rencontrées ont presque toutes convenu que le volet des partenariats du FPEPF est efficace. Il semble que la valeur ajoutée des partenariats établis dans le cadre du programme se manifeste surtout lorsque TC et ses partenaires discutent de divers projets qui pourraient être réalisés et déterminent ensemble ce qui est admissible à un financement et ce qui ne l'est pas. De telles discussions peuvent être considérées comme un mécanisme complémentaire au volet de recherche du programme, en ce sens où elles semblent produire de l'information additionnelle ou plus détaillée. Comme l'a mentionné une des personnes rencontrées, « on a en main les études, mais dans la réalité, la situation est plus complexe que ce que peut démontrer une étude. Les partenaires nous aident à comprendre les complexités ou les justifications ».

Un autre indicateur de l'importance des partenariats est la fréquence des réunions des comités et groupes qui ont été mis sur pied. Selon l'examen de documents comme le mandat des comités et les procès-verbaux des réunions, nous avons établi que la fréquence des réunions était en général définie dans les mandats et en fonction des besoins, et elle nous paraissait adéquate. Par exemple, les représentants de l'Ontario, du Québec et de TC pour la Porte continentale appuyaient le développement de cette porte d'entrée par l'entremise de réunions et d'activités régulières des sous-ministres (SM), des sous-ministres adjoints (SMA) et des directeurs. Des réunions de directeurs des trois gouvernements ont eu lieu sur une base hebdomadaire en 2008 et en 2009, toutes les deux semaines en 2010, puis à neuf reprises, en fonction des besoins, en 2011. Les SMA tenaient des réunions régulièrement, mais moins d'une fois par mois. Les SMA des trois gouvernements examinaient aussi régulièrement les propositions de recherche sur les portes d'entrée. Les SM des Transports de l'Ontario, du Québec et de TC siégeaient au Comité de direction stratégique aux côtés de trois conseillers stratégiques du secteur privé. Selon les documents consultés, ce comité se réunissait en fonction des besoins, de sorte qu'il y a eu deux réunions certaines années et cinq en 2009. Un groupe de travaux analytiques, composé de représentants de TC, du ministère des Transports de l'Ontario et du ministère des Transports du Québec, fournissait du soutien au Comité de direction stratégique. Mis sur pied 21 mois avant l'annonce du FPEPF, il avait comme mandat d'élaborer un cadre d'analyse et un programme de recherche détaillé, en plus de déterminer les portes et corridors essentiels du réseau de transport multimodal. La fréquence à laquelle se réunissait le groupe des travaux analytiques n'a pu être établie clairement à partir de la documentation limitée dont nous disposons au sujet de ce groupe. Conformément à son mandat, le Comité consultatif du secteur privé devait se réunir deux fois par année ou en fonction des besoins. Ce comité était dirigé par les trois conseillers stratégiques du Comité de direction stratégique et servait de tribune où les intervenants du secteur privé pouvaient faire part de leurs commentaires en vue de l'élaboration de la stratégie de la Porte continentale.

Outre les partenariats officiels, les personnes rencontrées ont également souligné l'importance des partenariats non officiels qui permettent d'établir « des relations plus étroites et plus vastes » dans des secteurs comme les enjeux urbains reliés à la Porte continentale.

Constatation 9 : Les projets financés par le FPEPF ont en majorité été réalisés ou sont en voie d'être achevés comme prévu (c.-à-d. dans le respect de la portée, du budget et du calendrier d'exécution).

Pour déterminer si les projets étaient réalisés comme prévu, les évaluateurs ont examiné le nombre et le type de projets terminés et l'état d'avancement actuel de tous les projets. Ils ont également tenu compte de cet aspect dans les études de cas.

En date de mai 2013, neuf projets d'infrastructure étaient achevés, deux étaient presque terminés, dix-huit étaient en cours, quatre étaient annoncés et deux étaient reportés. Sept autres projets étaient « à l'étude ».

Dans le cadre des études de cas, les évaluateurs ont rencontré en entrevue des fonctionnaires de TC, des bénéficiaires et d'autres intervenants, et ils ont examiné les accords de contribution, les rapports de visites sur place et les procès-verbaux des réunions des comités de gestion de projet ainsi que d'autres documents pertinents. Tous les projets semblent atteindre la plupart de leurs objectifs. Tous les projets examinés avaient été achevés ou étaient sur le point d'être terminés pour l'essentiel comme prévu, si ce n'est de légères variations¹⁹.

Les études de cas ont mené à quelques constatations :

- La mobilisation de la collectivité cible est un des domaines de réussite. Aucun des cas à l'étude ne fait état de plainte et certains projets (p. ex., Calgary) peuvent être considérés comme des modèles à suivre en matière de pratiques de consultation;
- Pour certains bénéficiaires, l'obligation de rendre compte représentait un fardeau, sans doute parce qu'ils n'étaient pas familiers avec le processus de demandes d'aide du gouvernement. La conjoncture économique difficile a peut-être amené de nouveaux groupes qui ne connaissaient pas les règles et exigences relatives aux subventions et contributions à demander du financement du FPEPF. Il se peut que cette situation ait, dans certains cas, eu une incidence sur leur degré de satisfaction à l'égard des exigences en matière de reddition de compte.

Deux analyses rétrospectives étaient disponibles au moment de réaliser la présente évaluation. Nous sommes d'avis que de telles analyses, comme l'ont démontré d'autres analyses semblables examinées lors de précédentes évaluations, fournissent généralement de l'information pertinente sur les résultats des projets d'infrastructure. Notons aussi les observations découlant d'une vérification du programme menée en même temps que notre évaluation. Selon cette vérification, les accords de contribution, qui exigeaient souvent la

¹⁹ L'étape 2 du projet d'élargissement de la 52^e Rue à Calgary n'était pas terminée en date du 31 mars 2013 et l'échéance a été reportée à septembre 2013.

réalisation d'une analyse rétrospective, faisaient rarement référence à la proposition de projet comme étant partie intégrante de l'accord, ce qui pouvait donner lieu à l'absence de lien direct avec les objectifs et résultats propres au projet concerné. Cette situation peut nuire à la capacité de TC de rendre compte des résultats obtenus par les projets d'infrastructure qu'il finance.

Constatation 10 : Malgré le peu d'information sur les résultats, tout indique que l'infrastructure de transport a été améliorée, y compris à des passages frontaliers clés.

Parmi les projets examinés dans les études de cas, en ce qui a trait aux résultats concrets pour les Canadiens jusqu'ici, les deux projets concernant des ponts internationaux ont contribué à réduire le temps d'attente réel. Seulement deux analyses rétrospectives ayant été réalisées sur un total de 39 projets d'infrastructure du FPEPF au moment de rédiger le présent rapport, l'incidence des autres cas n'a pu être évaluée, quoique certains projets montrent des améliorations isolées et d'autres, un potentiel important.

La phase II du projet de réaménagement de l'esplanade de Queenston est l'un des projets pour lesquels nous disposons de données sur les résultats. L'objectif était de construire de nouvelles voies d'inspection primaire pour les passagers et les autobus, des installations d'inspection des véhicules commerciaux, des installations d'inspection des autobus et des véhicules de passagers, une installation pour l'inspection des animaux et un nouveau bâtiment central pour l'Agence des services frontaliers du Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments.

Le rapport sur la diligence raisonnable de ce projet soulignait que l'esplanade de Queenston avait une capacité de traitement limitée — entre avril et septembre 2008, le retard pour les véhicules de passagers était supérieur à deux heures près d'une journée sur trois (61 % du temps)²⁰. Pour cette même période, les véhicules commerciaux ont connu des retards de plus de deux heures moins d'une journée sur cinq (18 % du temps). Les temps d'attente correspondants pour ces périodes de congestion étaient de 40 minutes pour les véhicules de passagers et de 60 minutes pour les véhicules commerciaux. Les files d'attente s'étendaient sur quatre kilomètres sur l'Interstate 190 au cours de ces mêmes périodes.

Les statistiques de la Commission du pont de Niagara Falls concernant les périodes de fort achalandage portent à croire qu'il y a des améliorations notables lorsque toutes les guérites de l'ASFC sont ouvertes. Par exemple, entre 14 h et 18 h la journée de l'Action de grâce d'octobre 2012, le temps d'attente n'a jamais dépassé 45 minutes (la moyenne était de 32,5 minutes), tandis que le lundi de l'Action de grâce 2010, l'attente était en moyenne de près de 50 minutes, avec des périodes de 80 minutes d'attente, et ce, même si le volume d'achalandage était 20 % inférieur cette année-là²¹. Un autre document du programme

²⁰ Rapport sur la diligence raisonnable, phase II du réaménagement de l'esplanade de Queenston, p. 8.

²¹ Il convient de noter que les temps d'attente du trafic entrant au Canada se sont grandement améliorés par rapport aux temps d'attente pour le trafic sortant (selon l'infrastructure frontalière des États-Unis). Le temps d'attente pour entrer aux États-Unis peut atteindre deux heures, selon les estimations des principales sources d'information.

prévoyait la capacité horaire moyenne de traitement sera nettement améliorée d'ici 2033, passant de 238 à 370 véhicules de passagers et de 125 à 146 véhicules commerciaux.

Ce document tenait aussi compte des volumes de circulation de 2012 pour déterminer le temps d'attente prévu pour les véhicules de passagers durant les périodes de pointe en 2033. Sans les améliorations apportées à l'esplanade, le temps d'attente en période de pointe en 2033 serait de 102 minutes. Grâce aux améliorations, il devrait être d'à peine 13 minutes. Les mêmes calculs pour les véhicules commerciaux indiquent que le temps d'attente passerait de 51 minutes à 4 minutes.

De même, l'analyse de rentabilisation du projet établissait que l'augmentation de six à dix du nombre de guérites d'inspection primaire des véhicules de passagers et de trois à cinq du nombre de guérites d'inspection primaire des véhicules commerciaux créerait la capacité de traitement nécessaire pour gérer les flux de circulation prévus à long terme. L'amélioration de la zone d'inspection primaire ainsi que l'aménagement d'un centre de traitement des autobus et l'amélioration des installations d'inspection secondaire visaient aussi à réduire les retards et ainsi rehausser la fiabilité globale des déplacements empruntant le pont Queenston-Lewiston.

La réfection du pont et de l'esplanade canadienne du pont Blue Water est un autre projet qui est terminé et pour lequel nous disposons d'information sur les résultats. Les améliorations apportées sont l'élargissement de l'esplanade et l'ajout des nouvelles voies pour le traitement des automobilistes se dirigeant vers les États-Unis.

Le projet a été achevé en mars 2011 — les travaux d'élargissement de l'esplanade ont été achevés il y a 24 mois et le système de signalisation dynamique a été mis en place il y a 32 mois. L'information sur les résultats examinée par les évaluateurs indique une amélioration au deuxième poste frontalier commercial international le plus achalandé au Canada.

Un rapport d'analyse rétrospective indique que le projet a en partie contribué à réduire le nombre de jours où les retards étaient d'une heure ou plus entre le mois de mai et le mois de septembre. À l'été 2010, il y a eu 33 jours où le retard a été de plus d'une heure comparativement à seulement 11 à l'été 2011. Il est impossible de quantifier certaines améliorations, puisqu'elles visaient à accroître la capacité de Pont Blue Water Canada à traiter l'information relative aux opérations frontalières afin de mieux gérer les files d'attente.

Constatation 11 : Selon l'information disponible, les projets du FPEPF aux postes frontaliers entraîneront probablement des retombées économiques positives.

Au chapitre de l'incidence des investissements financés par le FPEPF, les études de cas et une revue de la littérature indiquent une forte probabilité de retombées économiques positives générées par les projets pour lesquels nous disposons d'information sur les résultats.

Nous avons mentionné précédemment que les temps d'attente durant les périodes de pointe au pont Queenston-Lewiston avaient grandement diminué depuis la réalisation des travaux visant à accroître la capacité. Considérant que 16 % du commerce routier entre le Canada et les États-Unis traverse la rivière Niagara et que les expéditeurs transportant les marchandises entre

les régions du centre de l'Ontario et les États-Unis privilégient ce pont, la réduction des temps d'attente à ce passage frontalier est susceptible d'engendrer des retombées économiques directes. L'analyse coûts-avantages présentée dans l'analyse de rentabilisation indiquait que les changements proposés à l'esplanade de Queenston se traduiraient par un avantage net pour la société d'environ 2,029 %, avec un taux de rentabilité interne de 11,274 %²². Dans un autre document du programme, ce taux de rentabilité interne est passé à 23,06 %, selon les prévisions de circulation à la hausse.

De même, le projet de réfection du pont et de l'esplanade canadienne du pont Blue Water a permis de réduire le nombre de jours de retard d'une heure ou plus durant la période de mai à septembre²³. Le pont Blue Water étant le deuxième poste frontalier commercial international le plus achalandé au Canada, il y a de fortes probabilités de retombées économiques directes.

Si les améliorations prévues à d'autres passages frontaliers — pont international de Sault Ste. Marie (44,1 M\$), pont de Cornwall (40 M\$), pont Peace (1 M\$) — génèrent des résultats semblables, on peut s'attendre à des retombées économiques positives du même ordre.

Selon certaines personnes rencontrées dans le cadre des études de cas, outre les gains concernant spécifiquement l'infrastructure de transport, un des avantages du financement offert par le FPEPF a été l'allègement du fardeau de la responsabilité et de la dette des administrations portuaires et des administrations des ponts qui ont connu des baisses de revenus durant la récente période de ralentissement économique. Dans au moins un des cas, l'amélioration de l'infrastructure semble avoir entraîné une hausse des investissements des entreprises. Lors de certaines entrevues, des participants ont mentionné que tous les avantages n'avaient pas été cernés dans les analyses coûts-avantages officielles.

Constatation 12 : Il est trop tôt pour évaluer les répercussions des projets du FPEPF sur l'environnement et la sécurité ou pour déterminer si le programme a permis la création d'un réseau de transport mieux intégré.

Il y a peu d'information sur le rendement en ce qui a trait aux effets bénéfiques pour l'environnement et la sécurité découlant des projets d'infrastructure du FPEPF qui sont terminés. Dans le cas du projet de réfection du pont et de l'esplanade canadienne du pont Blue Water, le nouveau réseau de drainage a des effets positifs sur l'environnement, puisque les eaux de pluie sont acheminées vers un étang de filtration au lieu d'être rejetées directement dans la rivière Saint Clair. De plus, le nouveau réseau de drainage améliore la sécurité des automobilistes en réduisant l'accumulation d'eau sur l'esplanade.

Étant donné que de nombreux projets du FPEPF sont toujours en cours, les évaluateurs ont examiné les objectifs des projets approuvés afin de déterminer dans quelle mesure sera améliorée l'intégration du réseau de transport : 11 projets visent à créer un réseau de transport

²² Analyse de rentabilisation, phase II du réaménagement de l'esplanade de Queenston, p. 39.

²³ Analyse rétrospective, projet de réfection du pont et de l'esplanade canadienne du pont Blue Water.

mieux intégré, ceux-ci créeront des liens avec le réseau routier national ou amélioreront les liaisons intermodales (voir le tableau 11).

Les études de cas nous ont fourni des précisions quant à la façon dont les projets du FPEPF allaient permettre d'améliorer les liaisons entre les différents modes de transport et les liens avec le réseau routier interprovincial.

Lorsqu'il sera terminé, le projet de promenade Circle à Saskatoon devrait améliorer les liaisons avec le reste du boulevard périphérique de la promenade Circle et avec le réseau routier interprovincial. Il y aura aussi un troisième pont au-dessus de la rivière Saskatchewan Sud, ce qui devrait réduire la congestion aux périodes de pointe sur les deux autres ponts de Saskatoon. On s'attend aussi à ce que ce projet améliore l'accès à la gare intermodale de la Compagnie des Chemins de fer nationaux du Canada (CN) et au terminal céréalier de Viterra à Saskatoon, tous les deux situés à proximité de la promenade Circle.

De même, la réalisation des phases 3 et 4 du projet d'élargissement de la 52^e Rue Sud-Est à Calgary devrait améliorer l'intégration de l'infrastructure de transport de la Ville de Calgary, du boulevard périphérique de Calgary et du réseau routier interprovincial. Elle devrait aussi créer un accès aux installations intermodales et aux installations des opérations de logistique liées au fret du Chemin de fer Canadien Pacifique Limitée et de la CN ainsi qu'aux centres de distribution des grands magasins de détail à succursales, de Canadian Freightways et de Reimer Express.

Tableau 11 : Projets du FPEPF comprenant des éléments multimodaux ou des liens intermodaux

Nom du projet	Valeur totale	Comprend des éléments multimodaux	Comprend des liens intermodaux
52 ^e Rue Sud-Est à Calgary	69 M\$	✓	✓
Plaquette tournante de transport mondial (voie de contournement dans le secteur ouest de Regina)	73 M\$		✓
Promenade Circle à Saskatoon	245,7 M\$	✓	✓
Port de Saguenay : desserte ferroviaire et gare de triage intermodale	36 M\$	✓	✓
Évaluation de la sûreté des chaînes d'approvisionnement : sûreté du transport intermodal et du transport par camion dans la porte d'entrée continentale et le corridor commercial Ontario-Québec	156 k\$ (portion TC)	✓	
Projet de restauration du chemin de fer de la Hudson Bay Railway	60 M\$		✓

Nom du projet	Valeur totale	Comprend des éléments multimodaux	Comprend des liens intermodaux
Port de Saint John : amélioration à la porte d'entrée pour les navires de croisière	18,573 M\$	✓	✓
Aéroport international Stanfield d'Halifax : prolongement de piste	20 M\$		✓
Port d'Halifax : agrandissement du terminal à conteneurs de South End	35 M\$	✓	✓
Aéroport Jean-Lesage : projet d'amélioration et d'agrandissement	52,6 M\$	✓	✓
Port de Sept-Îles : nouveau quai multi-usagers en eau profonde (incluant deux chargeurs de navires et deux chaînes de convoyeur)	220 M\$	✓	✓

Efficienc e et économie

Constatation 13 : Jusqu'ici, les coûts réels pour exécuter le programme du FPEPF représentent 6 % du financement total du programme (si on exclut les dépenses de la première année et le coût des études financées par le budget de F et E). Ce pourcentage devrait diminuer de 1 % par année d'ici la fin du programme. En 2017-2018, les coûts rattachés à l'exécution du FPEPF devraient correspondre, comme prévu, à 3 % du financement total du programme (si on exclut les études financées par le budget de F et E).

L'information fournie par les responsables du programme révèle que, depuis 2009, les coûts de F et E liés au FPEPF sont estimés à environ 7 % des dépenses annuelles totales du programme. Cette estimation ne tient pas compte des coûts de la première année du programme (2008-2009), où les coûts de F et E représentaient plus de 60 % des dépenses totales, car seulement quelques projets avaient été mis en œuvre et à peine 4 % du budget prévu de S et C avait été dépensé.

Contrairement à de nombreux autres programmes d'infrastructure, les coûts de F et E du programme du FPEPF incluent des dépenses de 7,2 millions de dollars pour la réalisation de 54 études de recherche. Le coût de telles études n'est généralement pas comptabilisé comme des coûts indirects. Si on exclut les études financées par le budget de F et E, les coûts rattachés à la prestation du FPEPF correspondraient à 6 % des dépenses totales du programme pour la période de 2008-2009 à 2012-2013.

Tableau 12 : Coûts rattachés à la prestation du FPEPF (2008-2009 à 2012-2013)

Catégorie de dépenses		Coûts
Subventions et contributions		484 541 972 \$ ²⁴
Total – Fonctionnement et entretien		37 759 192 \$
	Salaires	25 539 385 \$
	Autres coûts de fonctionnement	5 017 877 \$
	Études de recherche	7 201 930 \$
Total		522 301 165 \$

Ce pourcentage de 6 % devrait diminuer substantiellement au fur et à mesure que les fonds seront octroyés à d'autres projets — les coûts prévus de la prestation du programme devraient représenter 2 % des dépenses totales d'ici la fin du programme. Lorsque le programme prendra fin en 2017-2018, on estime que TC aura consacré 62,1 millions de dollars pour exécuter le programme, soit 3,4 % du financement total du FPEPF. Ce pourcentage est supérieur au 3 % visé, mais il inclut le coût des études financées par le budget de F et E. Si on exclut ces études, les coûts d'exécution du programme de FPEPF correspondront à 3 % des dépenses totales du programme.

Tableau 13 : Coûts d'exécution du programme du FPEPF (2008-2009 à 2017-2018)

	Coûts d'exécution du programme	Pourcentage du coût total du programme
En incluant les études financées par le budget de F et E	62,1 M\$	3,4 %
Sans les études financées par le budget de F et E	54,9 M\$	3 %

La dernière évaluation du FPEPF en 2017-2018 fournira un portrait plus précis des coûts d'exécution du programme du FPEPF.

²⁴ Il s'agit de coûts réels indiqués dans les documents sur le programme, en date d'avril 2013.

Conclusion

La présente évaluation a été réalisée alors que de nombreux projets du FPEPF étaient encore en cours, de sorte qu'il est difficile de tirer des conclusions définitives eu égard aux résultats atteints. Une dernière évaluation prévue à la fin du programme devrait permettre de présenter les conclusions définitives concernant l'efficacité du programme et son incidence globale.

Entre-temps, les constatations découlant de la présente évaluation provisoire de portée limitée étayaient les conclusions suivantes relatives à la pertinence et au rendement du programme.

Il ne fait aucun doute que le FPEPF demeure pertinent. La justification du programme est toujours valide, même si la situation économique au moment de la réalisation de l'évaluation était totalement différente de celle qui prévalait lors de la création du programme. Au cours de la période couverte par l'évaluation, les investissements dans l'infrastructure de transport visant à améliorer le commerce international du Canada sont demeurés une priorité gouvernementale. En outre, les investissements réalisés par l'entremise du FPEPF appuyaient également le programme de relance économique du gouvernement mis en œuvre en 2008. En adaptant et en simplifiant ses processus pour soutenir le Plan d'action économique, le programme a su répondre aux besoins des Canadiens.

Les fonds du programme ont en grande partie été octroyés à des projets qui soutenaient directement les objectifs ministériels relatifs aux programmes de portes d'entrée et de corridors commerciaux et étaient parfaitement conformes aux critères de sélection. Une petite portion du financement a été attribuée à des projets d'infrastructure de transport qui ne contribuent pas directement à l'atteinte des objectifs du programme.

Les constatations découlant de l'évaluation soulignent aussi que le programme devrait atteindre ses objectifs. Il a été établi que la recherche financée par le programme fournissait une bonne base de connaissances pour éclairer les décisions, bien qu'il semble que des études n'aient pas été réalisées en temps opportun pour certains projets. Les projets d'infrastructure examinés par les évaluateurs avaient pour la plupart été réalisés ou étaient en voie d'être achevés selon les plans. Les études de cas effectuées ont démontré que les projets achevés avaient produit les résultats souhaités, c'est-à-dire améliorer l'efficacité de l'infrastructure de transport. Enfin, l'information fournie par les gestionnaires du programme laisse entendre qu'une fois que le programme sera terminé, les coûts rattachés à son exécution équivaldront à 3 % du financement total du FPEPF.

Il s'agit ici de conclusions préliminaires qui devraient être réexaminées lors de l'évaluation définitive du FPEPF.

Plan d'action de la direction

N°	Recommandations	Mesures proposées	Achèvement prévu	BPR
1	Les programmes de financement axés sur l'infrastructure de transport qui comportent un volet de recherche devraient systématiquement suivre et documenter la contribution des études de recherche aux résultats immédiats et à la prise de décision.	Cette recommandation sera portée à l'attention du Comité consultatif sur l'excellence en matière de gestion de programme et communiquée à tous les secteurs pertinents de Transports Canada responsables de la gestion des prochains programmes liés à l'infrastructure.	Mars 2015	Groupe des politiques, Groupe des programmes et centre d'expertise sur les paiements de transfert de TC
2	Le Groupe des programmes devrait revoir les exigences relatives aux données sur le rendement que doivent fournir les bénéficiaires qui sont stipulées dans les accords de contribution afin de s'assurer que les analyses rétrospectives (ou d'autres rapports semblables sur le rendement) fournissent le plus d'information utile et pertinente possible sur les résultats immédiats découlant d'un projet.	Transports Canada travaille de concert avec Infrastructure Canada afin d'adopter des pratiques exemplaires de mesure du rendement dans le cadre de l'élaboration de nouveaux programmes d'infrastructure (Nouveau Fonds Chantiers Canada), y compris déterminer si la collecte de données rétrospectives propres à un projet est pertinente, suffisante et efficace dans le cadre de l'évaluation des programmes.	Mars 2015	Groupe des programmes de TC

Références

BALDWIN, JOHN R., ET JAY DIXON. *Le capital infrastructurel : sa nature, sa répartition et son importance*. Ottawa : Division de l'analyse microéconomique, Statistique Canada, 2008.

BANQUE MONDIALE. *Merchandise Trade*. En ligne.
<<http://data.worldbank.org/indicator/TG.VAL.TOTL.GD.ZS>>.

CANADA. MINISTÈRE DES FINANCES. *Plan Chantiers Canada, Budget 2007*. Ottawa : TPSGC, 2007.

CANADA. MINISTÈRE DES TRANSPORTS. *Cadre de politique national sur les portes et les corridors commerciaux stratégiques*. Ottawa : TPSGC, 2009.

NGUYEN, TRIEN T., ET RANDALL M. WIGLE. « Border Delays Re-Emerging Priority: Within-Country Dimensions for Canada ». *Canadian Public Policy*, vol. XXXVII, n° 1, p. 55-56.

OCDE. *Strategic Transport Infrastructure Needs to 2030*. Paris, France : OCDE, 2011.

PENTY, REBECCA. « Atlantic gateway without 'vision'; Transport: Region too parochial, says executive ». *Telegraph-Journal*, 24 Feb 2010: B.1.

SAGER, F., ET C. ANDEREGGEN. « Dealing with Complex Causality in Realist Synthesis: The Promise of Qualitative Comparative Analysis ». *American Journal of Evaluation*, vol. 33, n° 1.

TRANSPORTS CANADA. *Les transports au Canada, 2006*. Ottawa : TPSGC, 2006.

TRANSPORTS CANADA. *Les transports au Canada, 2011*. Ottawa : TPSGC, 2011.