

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session
Forty-second Parliament, 2015-16-17

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

NATIONAL FINANCE

Chair:

The Honourable LARRY W. SMITH

Tuesday, February 14, 2017
Wednesday, February 15, 2017

Issue No. 25

Sixteenth and seventeenth meetings:

Study on the federal government's
multi-billion dollar infrastructure
funding program

INCLUDING:
THE TWELFTH REPORT OF THE COMMITTEE
*(Smarter Planning, Smarter Spending: Achieving
infrastructure success)*

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
quarante-deuxième législature, 2015-2016-2017

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

FINANCES NATIONALES

Président :

L'honorable LARRY W. SMITH

Le mardi 14 février 2017
Le mercredi 15 février 2017

Fascicule n° 25

Seizième et dix-septième réunions :

Étude sur le programme de plusieurs milliards de
dollars du gouvernement fédéral pour le
financement des infrastructures

Y COMPRIS :
LE DOUZIÈME RAPPORT DU COMITÉ
*(Mieux planifier, mieux investir : Atteindre le succès
en infrastructure)*

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable Larry W. Smith, *Chair*

The Honourable Anne C. Cools, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* Harder, P.C.
Baker, P.C.	(or Bellemare)
Black	Housakos
* Carignan, P.C.	Marshall
(or Martin)	Mockler
Day	Moncion
Dean	Pratte
Forest	Tkachuk

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 12-5 and to the order of the Senate of December 7, 2016, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Dean replaced the Honourable Senator Woo (*February 15, 2017*).

The Honourable Senator Tkachuk replaced the Honourable Senator Neufeld (*February 14, 2017*).

The Honourable Senator Housakos replaced the Honourable Senator McIntyre (*February 14, 2017*).

The Honourable Senator McIntyre replaced the Honourable Senator Ataullahjan (*February 13, 2017*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président : L'honorable Larry W. Smith

Vice-présidente : L'honorable Anne C. Cools

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	* Harder, C.P.
Baker, C.P.	(ou Bellemare)
Black	Housakos
* Carignan, C.P.	Marshall
(ou Martin)	Mockler
Day	Moncion
Dean	Pratte
Forest	Tkachuk

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 12-5 du Règlement et à l'ordre adopté par le Sénat le 7 décembre 2016, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Dean a remplacé l'honorable sénateur Woo (*le 15 février 2017*).

L'honorable sénateur Tkachuk a remplacé l'honorable sénateur Neufeld (*le 14 février 2017*).

L'honorable sénateur Housakos a remplacé l'honorable sénateur McIntyre (*le 14 février 2017*).

L'honorable sénateur McIntyre a remplacé l'honorable sénatrice Ataullahjan (*le 13 février 2017*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, February 14, 2017
(61)

[*Translation*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day in camera at 9:31 a.m., in room 9, Victoria Building, the chair, the Honourable Larry W. Smith, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Cools, Forest, Marshall, McIntyre, Mockler, Moncion, Neufeld, Pratte, Smith and Woo (10).

In attendance: Sylvain Fleury and Olivier Leblanc-Laurendeau, analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, February 23, 2016, the committee continued its study on the federal government's multi-billion dollar infrastructure funding program. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 7.*)

Pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee considered a draft report in camera.

It was agreed that the senators' staff be permitted to remain in the room during in camera proceedings.

It was agreed:

That the committee allow a transcript to be made of the parts of the meeting held in camera, that a copy of it be kept at the office of the clerk of the committee for reference by the members of the committee present or by the committee's analysts;

That the transcript be destroyed by the clerk once the Subcommittee on Agenda and Procedure authorizes her to do so, but no later than the end of the session of Parliament.

At 10:28 a.m., the committee suspended.

At 10:36 a.m., the committee resumed the public meeting.

WITNESS:

As an individual:

Tiff Macklem, Dean, Rotman School of Management, University of Toronto (by video conference).

Mr. Macklem made a statement and answered questions.

At 11:32 a.m., the meeting adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 14 février 2017
(61)

[*Français*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit à huis clos aujourd'hui, à 9 h 31, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Larry W. Smith (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Cools, Forest, Marshall, McIntyre, Mockler, Moncion, Neufeld, Pratte, Smith et Woo (10).

Également présents : Sylvain Fleury et Olivier Leblanc-Laurendeau, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 23 février 2016, le comité poursuit son étude sur le programme de plusieurs milliards de dollars du gouvernement fédéral pour le financement des infrastructures. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 7 des délibérations du comité.*)

Conformément à l'article 12-16(1)(d), le comité examine à huis clos une ébauche de rapport.

Il est convenu que le personnel des sénateurs soit autorisé à demeurer dans la pièce durant la partie de la réunion tenue à huis clos.

Il est convenu :

Que le comité permette la transcription des parties de la réunion qui se tiennent à huis clos, qu'une copie en soit conservée au bureau de la greffière du comité pour consultation par les membres du comité présents ou par les analystes du comité;

Qu'elle soit détruite par la greffière lorsque le Sous-comité du programme et de la procédure l'autorisera à le faire, mais au plus tard à la fin de la session parlementaire.

À 10 h 28, la séance est suspendue.

À 10 h 36, le comité poursuit ses travaux en séance publique.

TÉMOIN :

À titre personnel :

Tiff Macklem, doyen, Rotman School of Management, Université de Toronto (par vidéoconférence).

M. Macklem fait une déclaration et répond aux questions.

À 11 h 32, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Wednesday, February 15, 2017
(62)

[Translation]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 6:49 p.m., in room 9, Victoria Building, the chair, the Honourable Larry W. Smith, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bellemare, Cools, Dean, Forest, Housakos, Marshall, Moncion, Pratte, Smith and Tkachuk (10).

In attendance: Sylvain Fleury and Olivier Leblanc-Laurendeau, analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, February 23, 2016, the committee continued its study on the federal government's multi-billion dollar infrastructure funding program. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 7.*)

WITNESSES:

Caisse de dépôt et placement du Québec:

Michael Sabia, President and Chief Executive Officer;

Macky Tall, Executive Vice-President, Infrastructure.

Mr. Sabia made a statement and, with Mr. Tall, answered questions.

At 7:59 p.m., the committee suspended.

At 8:02 p.m., pursuant to rule 2-16(1)(d), the committee proceeded to consider a draft report in camera.

It was agreed that the senators' staff be permitted to remain in the room for the in camera portion of the meeting.

It was agreed:

That the committee allow a transcript of the in camera portion of the meeting to be made, that a copy of it be kept at the office of the clerk of the committee for reference by the members of the committee present or by the committee's analysts;

That the transcript be destroyed by the clerk once the Subcommittee on Agenda and Procedure authorizes her to do so, but no later than the end of the session of Parliament.

It was agreed:

That the draft report as amended be adopted;

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to approve the final version of the report in light of the discussions of today, making any changes it deems necessary, whether to the format, grammar or translation;

OTTAWA, le mercredi 15 février 2017
(62)

[Français]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 18 h 49, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Larry W. Smith (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Bellemare, Cools, Dean, Forest, Housakos, Marshall, Moncion, Pratte, Smith et Tkachuk (10).

Également présents : Sylvain Fleury et Olivier Leblanc-Laurendeau, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 23 février 2016, le comité poursuit son étude sur le programme de plusieurs milliards de dollars du gouvernement fédéral pour le financement des infrastructures. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 7 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Caisse de dépôt et placement du Québec :

Michael Sabia, président et chef de la direction;

Macky Tall, premier vice-président, Infrastructures.

M. Sabia fait une déclaration et, avec M. Tall, répond aux questions.

À 19 h 59, la séance est suspendue.

À 20 h 2, conformément à l'article 2-16(1)d) du Règlement, le comité reprend ses travaux à huis clos pour examiner une ébauche de rapport.

Il est convenu que le personnel des sénateurs soit autorisé à demeurer dans la pièce durant la partie de la réunion tenue à huis clos.

Il est convenu :

Que le comité permette la transcription de la partie de la réunion qui se tient à huis clos, qu'une copie en soit conservée au bureau de la greffière du comité pour consultation par les membres du comité présents ou par les analystes du comité;

Qu'elle soit détruite par la greffière lorsque le Sous-comité du programme et de la procédure l'autorisera à le faire, mais au plus tard à la fin de la session parlementaire.

Il est convenu :

Que l'ébauche du rapport telle que modifiée soit adoptée;

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à approuver la version définitive du rapport en tenant compte des discussions d'aujourd'hui, et en y apportant tout changement jugé nécessaire, que ce soit au niveau de la forme, de la grammaire ou de la traduction;

That the chair be authorized to request the Senate's permission to present the report to the Clerk of the Senate in the event that the Senate is not in session at that time.

At 8:42 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Que le président soit autorisé à demander la permission du Sénat de déposer le rapport auprès du greffier du Sénat dans le cas où le Sénat ne siégerait pas à ce moment-là.

À 20 h 42, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Gaëtane Lemay

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, February 28, 2017

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to table its

TWELFTH REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Tuesday, February 23, 2016 to examine and report on the federal government's multi-billion dollar infrastructure funding program, now tables its first interim report entitled: *Smarter Planning, Smarter Spending: Achieving infrastructure success.*

Respectfully submitted,

Le président,

LARRY W. SMITH

Chair

(Text of the report appears following the evidence.)

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 28 février 2017

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de déposer son

DOUZIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le mardi 23 février 2016 à étudier, en vue d'en faire rapport, le programme de plusieurs milliards de dollars du gouvernement fédéral pour le financement des infrastructures, dépose maintenant son premier rapport intérimaire intitulé *Mieux planifier, mieux investir : Atteindre le succès en infrastructure.*

Respectueusement soumis,

(Le texte du rapport paraît après les témoignages.)

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, February 14, 2017

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:31 a.m. to study the federal government's multi-billion dollar infrastructure funding program.

Senator Larry W. Smith (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Welcome to the Standing Senate Committee on National Finance, colleagues and members of the viewing public. The mandate of the committee is to examine matters relating to federal estimates generally, as well as government finance.

Today, we continue our study on the design and delivery of the federal government's multi-billion dollar infrastructure funding program.

My name is Larry Smith, senator from Quebec, and I chair the committee. Let me introduce the other members of the committee. To my left, from Ontario, Senator Woo.

Senator Woo: British Columbia.

The Chair: Sorry, from British Columbia. It's great to see the pride in British Columbia, and the response was very quick. I apologize, sir. Thank you very much. From British Columbia, Senator Woo. From Ontario — I got so excited about North Bay — Senator Moncion.

[*Translation*]

From Montreal, we have Senator Pratte.

[*English*]

To my right, from New Brunswick, the snowiest province in Canada, with 75 centimetres of snow and boots full of it to show us, Senator Percy Mockler.

[*Translation*]

To his right, there is Senator Éric Forest, from Quebec.

[*English*]

And then we have Senator Paul McIntyre sitting in and helping us out. Thank you very much, senator, for participating today.

To his right, from The Rock, Senator Beth Marshall, and, of course, from northern B.C., Senator Neufeld. Thank you very much, gentlemen.

[*Translation*]

Today, our witness is taking part in our work by videoconference. From Toronto, we welcome Tiff Macklem.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 14 février 2017

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 31, pour étudier le programme de plusieurs milliards de dollars du gouvernement fédéral pour le financement des infrastructures.

Le sénateur Larry W. Smith (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Bienvenue au Comité sénatorial permanent des finances nationales, chers collègues et membres du public. Le mandat du comité est d'examiner les questions liées aux budgets fédéraux de façon générale, de même que les finances du gouvernement.

Aujourd'hui, nous allons poursuivre notre étude sur la conception et l'exécution du programme de plusieurs milliards de dollars du gouvernement fédéral pour le financement des infrastructures.

Je m'appelle Larry Smith, je suis sénateur du Québec, et je préside le comité. Laissez-moi vous présenter les autres membres du comité. À ma gauche, de l'Ontario, se trouve le sénateur Woo.

Le sénateur Woo : De la Colombie-Britannique.

Le président : Je suis désolé, de la Colombie-Britannique. C'est bien de voir une telle fierté pour la Colombie-Britannique, et la réponse a été très rapide. Toutes mes excuses, sénateur. Merci beaucoup. De la Colombie-Britannique donc, le sénateur Woo. De l'Ontario — j'étais trop emballé au sujet de North Bay — la sénatrice Moncion.

[*Français*]

De Montréal, nous avons le sénateur Pratte.

[*Traduction*]

À ma droite, du Nouveau-Brunswick, la province du Canada où il y a le plus de neige avec 75 centimètres, et les bottes enneigées pour le prouver, le sénateur Percy Mockler.

[*Français*]

À sa droite, il y a le sénateur Éric Forest, du Québec.

[*Traduction*]

Ensuite, nous avons le sénateur Paul McIntyre, qui est en remplacement et qui contribue aux travaux du comité. Merci beaucoup, sénateur, de participer à la réunion d'aujourd'hui.

À sa droite, de Terre-Neuve-et-Labrador, il y a la sénatrice Beth Marshall et, évidemment, du nord de la Colombie-Britannique, le sénateur Neufeld. Merci beaucoup, messieurs.

[*Français*]

Aujourd'hui, notre témoin participe à nos travaux par vidéoconférence. De Toronto, nous accueillons Tiff Macklem.

[English]

Mr. Macklem is the Dean of the Rotman School of Management since 2014. Before that, he served as a Senior Deputy Governor of the Bank of Canada, where he played a leading role in efforts to ensure stable financial systems worldwide. Notably, he helped to steer the Bank of Canada through the financial crisis of 2008, making it the envy of global peers. He also had experience previously at the Department of Finance as Associate Deputy Minister.

In May 2016, he published an article with co-authors David Dodge and Kevin Lynch, entitled *For Canada's growth, a second phase of infrastructure investment is key*, which was circulated in preparation for this meeting.

Mr. Macklem, welcome. I understand that you have an opening statement. We will have questions afterwards. The floor is yours, sir. Thank you very much for your participation today.

Tiff Macklem, Dean of Rotman School of Management, University of Toronto, as an individual: Thank you for the opportunity to appear. I've had the privilege, in previous roles to appear before you and various Senate committees. It's a pleasure to be back now, as an individual, from my new perch from the Rotman School of Management.

Senate committees play a vital role, and today's topic, infrastructure investment, is very important to Canada's growth and prosperity.

Let me introduce my remarks with six points.

The first point is that Canada's trend or potential growth is slowing, and strategic infrastructure investment is part of the solution to Canada's growth problem.

The government's infrastructure plan has a first phase that's now well under way, and it is focused on projects that begin immediately and play out over a few years. This first phase involves hundreds and hundreds of projects across the country. These projects will certainly create some welcome jobs and will help communities and people in need, but they're not going to do a lot to spur medium- to long-term growth. That's really the focus of the second phase, and that's what I'm going to focus on in my remarks.

For much of the last 40 years, Canada's potential or trend growth has averaged about 3 per cent. But if you look over the next 20 years, it's probably going to be more like 1.5 per cent, or only half what it has been. That reflects declining labour force growth as baby boomers retire in large numbers, as well as a reduction in aggregate productivity growth.

[Traduction]

M. Macklem est le doyen de la Rotman School of Management depuis 2014. Avant cela, il a été premier sous-gouverneur de la Banque du Canada, où il a joué un rôle de premier plan dans les efforts visant à assurer la stabilité des systèmes financiers à l'échelle mondiale. Il a notamment contribué à l'orientation de la Banque du Canada pendant la crise financière de 2008, faisant d'elle l'envie de ses homologues mondiaux. Il a aussi occupé les fonctions de sous-ministre délégué au ministère des Finances.

En mai 2016, il a corédigé avec David Dodge et Kevin Lynch un article intitulé « For Canada's growth, a second phase of infrastructure investment is key », qui a été distribué avant la réunion.

Monsieur Macklem, bienvenue. Je crois comprendre que vous avez une déclaration liminaire. Nous aurons ensuite des questions. Vous avez la parole, monsieur. Merci beaucoup de participer à la réunion d'aujourd'hui.

Tiff Macklem, doyen, Rotman School of Management, Université de Toronto, à titre personnel : Merci beaucoup de m'avoir invité. J'ai eu le privilège, lorsque j'occupais d'autres postes, de témoigner devant vous et d'autres comités du Sénat. Je suis ravi d'être de retour maintenant, à titre personnel, dans mon nouveau poste à la Rotman School of Management.

Les comités du Sénat jouent un rôle essentiel, et le sujet d'aujourd'hui — les investissements en infrastructure — est très important pour la croissance et la prospérité du Canada.

Je vais vous présenter mes remarques sous forme de six arguments.

D'abord, la croissance potentielle et la croissance à long terme ralentissent, et les investissements stratégiques en infrastructure font partie de la solution au problème de croissance du Canada.

Le plan d'infrastructure du gouvernement comporte une première étape qui est actuellement en cours, et elle est axée sur des projets qui commencent immédiatement et qui s'échelonnent sur quelques années. La première étape comprend des centaines et des centaines de projets partout au pays. Ces projets contribueront certainement à créer des emplois qui seront bien accueillis et qui aideront les collectivités et les gens dans le besoin, mais ils ne stimuleront pas beaucoup la croissance à moyen ou à long terme. Voilà l'objectif de la deuxième étape, et c'est ce sur quoi porteront mes remarques.

Pendant une bonne partie des 40 dernières années, le taux de croissance potentielle et le taux de croissance à long terme du Canada étaient en moyenne de 3 p. 100. Mais pour les 20 prochaines années, ces taux se situeront probablement plus autour de 1,5 p. 100, soit la moitié. Cette situation s'explique par le ralentissement de la croissance de la main-d'œuvre, alors que les baby-boomers prennent leur retraite en grand nombre, ainsi que par une diminution de la croissance globale de la productivité.

This growth problem is not going to be solved by monetary stimulus or by fiscal priming. It's going to require investments in talent and equipment. It's going to require innovative new products to sell, and it's going to require access to new markets.

Strategic infrastructure that unlocks private sector investment, supports innovation and provides gateways to new markets is an essential part of the solution.

My second point is that the infrastructure deficit in Canada is large. There is a range of estimates about what the infrastructure gap is in Canada. What they all have in common is that they're all very large numbers. But if you step beyond the numbers, the needs are readily apparent.

We have an enormous country that relies very heavily on trade. We need to gain better access to rapidly growing markets in Asia and elsewhere. That's going to require large gateway infrastructure investments so we can get our agri-food products, oil and gas, manufactured goods and new technology products to these markets. These gateway infrastructure investments will unlock business investment that will create new production capacity, creating new jobs and new incomes.

If you look at our cities, we have among the most livable, safest, diverse cities in the world, but if we're going to capitalize on that advantage, we need to deal with congestion. Montreal, Toronto and Vancouver are among North America's most congested cities. We need to ensure that we have multi-modal transportation networks that move people, goods and services within our cities and beyond.

We also need infrastructure that supports innovation and looks to the future. As an example, transportation is likely going to be transformed in the coming years by electric and autonomous vehicles, smart corridors and artificial intelligence. We need infrastructure investments that put Canada at the vanguard of this coming transformation. This will include things like smart transportation infrastructure that communicates with vehicles to improve traffic flow, makes our roads safer and also reduces greenhouse gas emissions.

My third point is that investing in truly strategic infrastructure is going to involve making some difficult choices. This is going to require a clear policy anchor and a clear metric to assess economic value.

The objective should be to raise medium- to long-term productivity growth, measured as gross domestic product per worker, over the next 10 to 20 years. The primary filter for strategic infrastructure proposals is whether they would be of the scale and scope, and have the impact, to raise productivity levels in Canada. So the sorts of economic variables you would want to

Le problème de croissance ne sera pas résolu au moyen de mesures de stimulation monétaire ni par des mesures de préparation financière. Il faudra faire des investissements dans le talent et l'équipement. Il faudra de nouveaux produits innovateurs à vendre, de même qu'un accès à de nouveaux marchés.

Les infrastructures stratégiques qui mobilisent les investissements du secteur privé, soutiennent l'innovation et fournissent une porte d'entrée aux nouveaux marchés constituent une partie essentielle de la solution.

Deuxièmement, le déficit en infrastructure du Canada est considérable. Il y a toute une gamme d'estimations quant à l'ampleur du fossé infrastructurel au Canada. Ce qu'elles ont toutes en commun, c'est qu'elles sont considérables. Mais si on va au-delà des chiffres, les besoins sont faciles à voir.

Nous avons un pays énorme qui dépend beaucoup du commerce. Il nous faut rapidement obtenir un meilleur accès aux marchés en croissance en Asie et ailleurs. Il faudra donc faire des investissements considérables dans les infrastructures d'accès afin de pouvoir acheminer nos produits agroalimentaires, notre pétrole et notre gaz, les produits fabriqués et les produits de nouvelle technologie à ces marchés. Ces investissements en infrastructure d'accès vont mobiliser les investissements d'entreprise qui créeront une nouvelle capacité de production, de nouveaux emplois et de nouveaux revenus.

Nos villes sont parmi les plus agréables, les plus sécuritaires et les plus diversifiées au monde. Mais si nous voulons profiter de cette situation, nous devons prendre des mesures relatives à la congestion. Montréal, Toronto et Vancouver sont parmi les villes les plus congestionnées en Amérique du Nord. Nous devons faire en sorte de disposer de réseaux de transport multimodal qui permettent le mouvement des gens, des biens et des services dans nos villes et au-delà de celles-ci.

Nous avons aussi besoin d'infrastructures qui soutiennent l'innovation et qui sont tournées vers l'avenir. Par exemple, le transport sera probablement transformé dans les années à venir avec l'arrivée des véhicules électriques et autonomes, des corridors intelligents et de l'intelligence artificielle. Nous avons besoin d'investissements en infrastructure qui mettent le Canada à l'avant-garde de cette transformation à venir. Cela comprendra des infrastructures de transport intelligent qui communiquent avec les véhicules pour améliorer la circulation, rendre nos routes plus sécuritaires et réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Troisièmement, les investissements dans des infrastructures vraiment stratégiques s'accompagneront de choix difficiles. Ils nécessiteront un ancrage politique clair et des indicateurs clairs pour évaluer la valeur économique.

L'objectif devrait être d'augmenter la croissance de la productivité à moyen et à long terme, en fonction du produit intérieur brut par habitant, au cours des 10 à 20 prochaines années. Le principal critère pour les propositions d'infrastructure stratégique devrait porter sur la capacité de ces projets d'avoir la taille, la portée et le poids nécessaire pour augmenter les niveaux

look at are the private sector investment multiplier; in other words, how much private sector business investment would this infrastructure investment unlock? You would want to look at the efficiency gains and the direct and spill-over benefits from the infrastructure investment.

Probably the simplest and clearest operational metric of economic value is the ability of the infrastructure investment to generate future revenue streams. This is going to require some way of measuring, metering and charging for the service that is provided by the infrastructure.

The future revenue stream is important both from a fiscal perspective and to leverage private capital. That leads me to my fourth and fifth points.

My fourth point is that it is appropriate to borrow today to fund infrastructure, provided those investments generate a future revenue stream.

If you put it in the negative, beyond the need for short-run fiscal stimulus for macro stabilization, we shouldn't borrow to fund infrastructure that will not generate concrete future revenue streams. In other words, infrastructure investments that do not generate a readily measurable revenue stream should not be funded from current tax revenues.

The key point here is that it's going to be very important to be explicit with the revenue streams associated with strategic infrastructure investments. As the Senate Finance Committee, my advice to you is to put as much scrutiny on the future revenue stream from the infrastructure investments as on the expenditure stream required to build them.

My fifth point is that investing in the scale required to meet our strategic infrastructure needs will require leveraging private capital.

Squaring the scale of the infrastructure investments required with prudent public borrowing will require additional sources of finance. Fortunately, there is a lot of private capital out there, and it will willingly partner with infrastructure that creates a revenue stream when the risk-return calculus is attractive and when there is a commitment to scale and a pipeline of projects.

The public sector will in many cases need to take a lead in green field infrastructure projects because the myriad of uncertainties that are very difficult to price will often scare private capital away. But I would emphasize that in designing these green field projects, the public sector should nonetheless look at and assess the revenue generation potential from the infrastructure, because that's going to be important in creating

de productivité au Canada. Il faudrait donc se pencher sur des variables économiques comme le multiplicateur d'investissement du secteur privé; autrement dit, quels genres d'investissements d'entreprise du secteur privé ces investissements en infrastructure mobiliseraient-ils? Il faudrait aussi se pencher sur les gains en efficacité et les avantages directs et indirects des investissements en infrastructure.

L'indicateur qui est probablement le plus simple et le plus clair de la valeur économique est la capacité des investissements en infrastructure de générer des sources de revenus à l'avenir. Il faudra donc trouver moyen de mesurer et de facturer les services offerts au moyen des infrastructures.

Les sources de revenus sont importantes d'un point de vue financier et aussi pour tirer profit du capital privé, ce qui m'amène à mes quatrième et cinquième arguments.

Mon quatrième argument est qu'il est approprié d'emprunter aujourd'hui pour financer les infrastructures, à condition que ces investissements génèrent une source de revenus à l'avenir.

Et pour parler dans la négative, au-delà des mesures de relance financières à court terme en vue de favoriser la macro-stabilisation, nous ne devrions pas emprunter pour financer des infrastructures qui ne produiront pas de nouvelles sources de revenus à l'avenir. En d'autres mots, les investissements dans les infrastructures qui ne produisent pas de nouveaux revenus mesurables ne devraient pas être financés à même l'assiette fiscale.

Ce qu'il faut retenir, c'est qu'il va falloir être très clair en ce qui concerne les sources de revenus liées aux investissements stratégiques dans les infrastructures. En tant que comité sénatorial des finances, vous devriez scruter les sources de revenus futures issues des investissements en infrastructures aussi attentivement que les sources de dépenses nécessaires pour les construire.

Cinquièmement, les investissements suffisamment importants pour satisfaire nos besoins en matière d'infrastructures stratégiques exigeront des capitaux privés.

Or, pour obtenir les investissements en infrastructures nécessaires tout en exerçant une certaine prudence par rapport aux emprunts, il va falloir de nouvelles sources de financement. Heureusement, il y a beaucoup de capitaux privés, ainsi que beaucoup de partenaires disposés à investir dans les infrastructures qui produiront des revenus, dans la mesure où le calcul risque-investissement est intéressant et dans la mesure où la quantité et la qualité des projets le justifient.

Le secteur public devra, quoiqu'il arrive, assurer le leadership en matière de projets d'infrastructures verts en raison de l'incertitude les entourant. Il est extrêmement difficile de tarifier ces projets, ce qui effraie le capital privé. Mais, il faut savoir qu'en concevant ces projets verts, le secteur public doit garder à l'esprit le potentiel de génération de revenu de ces infrastructures, car ce n'est qu'ainsi que l'on pourra, par la suite, vendre ou louer ces

the opportunity to either sell or lease that to the private sector down the road. It's also a test of the productivity value of the investment itself.

There are also opportunities for asset recycling through the sale of existing assets, and that has the potential to increase the overall stock of infrastructure by providing incremental funding opportunities for governments in investing in new infrastructure.

My sixth and final point is that a well-designed Canadian infrastructure bank could be instrumental in supporting strategic infrastructure in Canada.

For the infrastructure bank to be effective, it's going to be very important that it has a clear mandate and sufficient operational independence from government to attract first-class infrastructure talent and to make expert assessments on project proposals.

The governance of the Canadian investment bank is going to be critical. Something in the spirit of the Canadian Pension Plan Investment Board would likely provide an appropriate balance between the pursuit of public interests and the independence to execute within a clear mandate.

In closing, let me emphasize that getting the strategic infrastructure we need in Canada is a productivity imperative, but it's not just going to happen. It's going to require a very clear policy objective, a clear metric of success, and an institutional structure with the credibility and resources to execute.

I have to say I'm encouraged by the recommendations of the Advisory Council on Economic Growth and the government's announcement of the new Canadian infrastructure bank. The Senate certainly has an important role in encouraging sound implementation of these initiatives and overseeing their effective execution.

With those six points, I would be happy to take your questions.

Senator Woo: Thanks, Tiff, for the presentation. I'm really intrigued by your idea of strategic infrastructure as a tool for raising productivity and hence the need to focus on revenue streams. Presumably you mean some cost-benefit analysis that focuses on rates of return over the long term and multipliers in the private sector.

Where do you think the locus of decision making should be in assessing the net benefit, the present value of these projects? Should it rest with Infrastructure Canada, some government body, or are you suggesting that this new Canada infrastructure bank, with the right governance structure, with the right market base incentives, will be able to come up with the right decisions based on the natural incentives that are built into a quasi-public/private bank structure?

Mr. Macklem: Let me expand on what I meant by revenue streams.

infrastructures au secteur privé. Il s'agit également d'un bon test de la valeur productive des investissements en soi.

Il existe également des occasions de recycler les actifs par la vente d'actifs existants, ce qui peut faire augmenter le stock global des infrastructures en offrant des occasions de financement progressif aux gouvernements désireux d'investir dans les nouvelles infrastructures.

Sixièmement et dernièrement, une banque d'infrastructure canadienne bien pensée pourrait jouer un rôle important pour soutenir les infrastructures stratégiques au Canada.

Pour que cette banque soit efficace, il va falloir qu'elle soit dotée d'un mandat clair et d'une indépendance opérationnelle suffisante par rapport au gouvernement afin d'attirer les meilleurs talents en infrastructure et de produire des évaluations expertes en matière de propositions de projets.

La gouvernance de la banque d'investissement canadienne sera critique. Il faudrait émuler l'Office d'investissement du régime des pensions du Canada afin d'atteindre un juste équilibre entre les intérêts publics et l'indépendance voulue pour bien exercer un mandat bien défini.

En conclusion, permettez-moi de souligner que les infrastructures stratégiques sont un impératif de productivité pour le Canada, mais ces infrastructures ne se construiront pas toutes seules. Il va falloir des politiques claires, ciblées, assorties de mesures de succès et d'une structure institutionnelle crédible et dotée des ressources nécessaires.

Je suis très encouragé par les recommandations du Conseil consultatif en matière de croissance économique et par la récente annonce de la nouvelle banque canadienne de l'infrastructure. Le Sénat peut jouer un rôle important en encourageant la mise en œuvre sensée de ces initiatives et en surveillant leur exécution.

Je serais maintenant heureux de répondre à vos questions.

Le sénateur Woo : Merci, Tiff, de votre exposé. Je m'intéresse tout particulièrement à votre idée de l'utilisation des infrastructures stratégiques comme tremplin vers la productivité et les sources de revenus. J'imagine que vous voulez parler d'une sorte d'analyse coûts-avantages axée sur les taux de rendement à long terme et des mécanismes multiplicateurs pour le secteur privé.

Qui selon vous devrait être chargé d'évaluer les avantages nets et la valeur de ces projets? Est-ce que ce devrait être Infrastructure Canada, un organe gouvernemental, ou pensez-vous que la nouvelle banque canadienne de l'infrastructure, dotée d'une bonne structure de gouvernance, des bons incitatifs pour le privé, sera en mesure de prendre les bonnes décisions en fonction des incitatifs qui découlent de la structure bancaire quasi publique/privée?

M. Macklem : Permettez-moi de vous expliquer ce que j'entends par plus de rentrées.

If you think of the outputs of most strategic investments, they are readily measurable. If you think of gateway transportation, you can look at the value of goods that are passing through that gateway transportation infrastructure, for example, through rail, trucking and ultimately through our ports to markets in Asia and elsewhere. With things like clean water and waste water you can easily measure, and we already do, the volume that's going through those systems. In energy systems, you can measure the kilowatts that are delivered. When you're talking about transportation of people, people pay to take the Go Train or take the SkyTrain. You can put tolls on roads. These things are all measurable, and if they have value, people and businesses will be willing to pay for them and that generates a direct revenue stream. That's really what I was talking about.

To your question of how we get this balance between the public interest and the private partnership, where the private sector can play a very helpful role is in the selection and assessment of the projects, in providing capital, in assessing the present value of those revenue streams, and then, critically, in the delivery, the procurement and in the execution.

In terms of decision making, it's going to be very important for our democratically elected governments to play an important role. In getting the balance, you'd probably want something like the infrastructure bank to provide an assessment, give that to the government, and then for the government to provide a yes or no decision as to whether this is a project they think is worth going forward further. You would want that public decision to come fairly early in the process.

Once that decision is taken that this is a project in the public interest, I think you'd want to hand it back to the infrastructure bank and provide them with the operational independence to execute that project.

The infrastructure bank will be able to bring a lot of expertise in how to structure it, how to bring in private capital, how to deliver it, execute and also in procurement.

Senator McIntyre: Mr. Macklem, thank you for your presentation.

You raised six interesting points. In point number five, you made it clear that the requirement to reconcile infrastructure needs with sound public finances will require additional sources of finance. My understanding is that in your view the British and Australian experiences demonstrate the private sector's willingness to invest in these kinds of projects. What could Canada learn from these countries about attracting these kinds of partners?

Mr. Macklem: It is important that we don't reinvent everything here. There are some good examples out there. I'd stress a few lessons.

First, I mentioned the potential of asset recycling by either selling or leasing assets that federal, provincial and municipal and governments already own. This has the potential to create the

Les résultats de la plupart des investissements stratégiques sont facilement mesurables. Du côté des transports, on peut calculer la valeur des marchandises qui utilisent les infrastructures de transport, par exemple le train, les camions et, ultimement, nos ports afin d'atteindre les marchés en Asie et ailleurs dans le monde. Dans le cas de l'eau potable et des eaux usées, vous pouvez facilement mesurer — et nous le faisons déjà — le volume d'eau qui circule dans les systèmes d'aqueduc. Quant à l'énergie, vous pouvez mesurer les kilowatts qui sont transportés. Lorsqu'on parle du transport de passagers, les gens paient pour monter à bord du Go Train ou du Sky Train. Il est possible de mettre des postes de péage sur les autoroutes. Toutes ces choses peuvent être mesurées et si elles ont de la valeur, les particuliers et les entreprises paieront volontiers pour les utiliser. Cela génère un flux de rentrées direct. C'est ce dont je parlais.

Pour répondre à votre question quant à la façon dont nous pouvons trouver un équilibre entre l'intérêt public et l'intérêt privé, le secteur privé peut jouer un rôle très utile dans la sélection et l'évaluation des projets, fournir des capitaux, évaluer la valeur présente de ces flux de rentrées puis, à la fin, l'acquisition et l'exécution.

Du côté de la prise de décisions, il sera essentiel que nos gouvernements démocratiquement élus jouent un rôle de premier plan. Pour atteindre l'équilibre dont nous parlons, vous voudrez probablement qu'une banque d'infrastructures réalise une évaluation, la donne au gouvernement pour que celui-ci décide s'il s'agit en effet d'un projet qui mérite de se concrétiser. Il faudrait que cette décision publique soit prise tôt au cours du processus.

Une fois qu'il est décidé que ce projet est dans l'intérêt public, faudrait le confier à la banque d'infrastructure et lui donner l'indépendance opérationnelle d'exécuter le projet.

La banque d'infrastructure pourra faire appel à son expertise pour le structurer, lui trouver des capitaux privés, l'exécuter et s'occuper de l'approvisionnement.

Le sénateur McIntyre : Monsieur Macklem, je vous remercie de votre présentation.

Vous avez soulevé six points intéressants. Au point 5, vous avez dit clairement que la nécessité de consigner les besoins d'infrastructure avec de bonnes finances publiques nécessitera des sources de financement supplémentaires. Si je comprends bien, vous pensez que les expériences britannique et australienne montrent la volonté du secteur privé d'investir dans ce type de projets. Que pourrait apprendre le Canada de ces deux pays au sujet du recrutement de tels partenaires?

M. Macklem : Il convient de ne pas réinventer la roue. Il existe de bons exemples ailleurs. J'insisterais toutefois sur certaines leçons.

Tout d'abord, j'ai mentionné le potentiel du recyclage des actifs par la vente ou la location d'actifs qui appartiennent déjà aux gouvernements fédéral ou provinciaux ou aux administrations

fiscal space for these various levels of government to then invest in new strategic infrastructure that will be important to growing our economy and creating a more prosperous society.

Much of the publicly owned infrastructure in Canada is owned at the provincial and municipal level. One of the things that particularly the U.K. has done well is create incentives for the bundling of this into diversified bundles that are attractive to the private sector.

To give a concrete example, think about clean water and waste water systems. Those are typically at the municipal level, and there are many relatively small municipal clean water and waste water systems. One thing they have done in the U.K. is bundled those so that a range of municipalities come together and create a water authority that covers a broader area. That then achieves a scale and a diversification in these systems that can be leased or sold to the private sector for the delivery. That frees up new resources for the municipalities to invest in new infrastructure.

The more general point on this one is there are a lot of opportunities at all levels of government. It's probably not going to happen, though, without some leadership from the federal level. The federal government will need to take a leadership role in coordinating this and providing incentives for provinces and municipalities to participate. That's one thing we can learn.

The more general thing we can learn is that there is a vast amount of private capital out there looking for long-term, real returns. So there is a real opportunity in infrastructure investment. We know, though, that it is very important for the private sector to de-risk these investments. That's where a number of the features of a Canadian infrastructure bank could be helpful. We've seen this both in the U.K. and in Australia, where we reduce regulatory uncertainty by getting, as in my response to Senator Woo's question, approvals from the government early in the process; where we have highly professional infrastructure experts that have experience dealing with the private sector in structuring, delivering and executing these projects; and where the infrastructure bank may need to take an equity position or offer some government guarantees to deal with some of the uncertainties, particularly in the early phases of the project.

Those are some of the things I think we can learn from other countries.

[Translation]

Senator Forest: Thank you very much for taking part in our meeting. In my opinion, the challenges of infrastructure have two crucial components. The first is that we have some catching up to

municipales. Cela pourrait donner aux divers ordres de gouvernement la marge de manœuvre fiscale nécessaire pour alors investir dans de nouvelles infrastructures stratégiques essentielles à la croissance de notre économie et à la création d'une société plus prospère.

La plupart des éléments d'infrastructure publique au Canada appartiennent aux gouvernements provinciaux et aux administrations municipales. Une des choses que le Royaume-Uni a faite particulièrement bien a été de créer des mesures incitatives pour intégrer ces infrastructures dans des forfaits diversifiés attrayants pour le secteur privé.

Les réseaux d'eau potable et d'eaux usées en sont un bon exemple. Ils appartiennent habituellement aux municipalités. Certains de ces réseaux sont très petits. Au Royaume-Uni, ils ont été regroupés afin que plusieurs municipalités puissent s'unir et créer un service régional d'aqueducs. Les Britanniques ont ainsi obtenu des services d'aqueducs qui étaient suffisamment diversifiés et d'envergure pour être loués ou vendus au secteur privé, qui est alors chargé de la prestation des services. Cela a permis de libérer de nouvelles ressources que les municipalités ont pu utiliser pour investir dans de nouvelles infrastructures.

De façon générale, quoi qu'il en soit, toutes sortes de possibilités se présentent à tous les ordres de gouvernement. Il est probable que rien n'arrivera, toutefois, sans que le gouvernement fédéral fasse preuve d'un certain leadership. Il devra prendre la direction de la coordination de cette démarche et trouver des mesures pour inciter les provinces et les municipalités à y participer. C'est donc une chose à retenir.

Ce qu'il faut surtout savoir, c'est qu'il y a un énorme capital privé en quête de rendement réel à long terme. C'est donc une véritable occasion d'investissement dans l'infrastructure. Nous savons, toutefois, qu'il est très important pour le secteur privé de réduire le risque que posent ces investissements. C'est là que pourraient être utiles diverses caractéristiques d'une banque canadienne de l'infrastructure. Nous l'avons constaté tant au Royaume-Uni qu'en Australie, où l'incertitude est atténuée en obtenant, comme je l'ai répondu au sénateur Woo, des approbations du gouvernement aux premières étapes du processus; c'est là que nous avons des experts en infrastructure hautement qualifiés qui ont l'expérience de la collaboration avec le secteur privé pour restructurer, réaliser et exécuter ce genre de projets; et où la banque de l'infrastructure pourrait devoir participer au capital ou offrir quelques garanties du gouvernement pour composer avec une part des incertitudes, particulièrement au tout début du projet.

Voilà donc certaines leçons que nous pouvons tirer de l'expérience d'autres pays.

[Français]

Le sénateur Forest : Merci beaucoup de votre participation à notre réunion. Le défi des infrastructures comporte, à mon avis, deux volets importants. Il y a tout l'aspect du rattrapage, donc le

do, as we fell behind in providing quality infrastructure that is up to standard, and we must do the necessary updates so that we may be competitive in our globalized economy.

However, this is a challenge shared by federal, provincial and municipal governments. To me, a very important objective would be to create a national infrastructure strategy. Within such a strategy, in your opinion, how can we reconcile federal, provincial, and municipal objectives?

[English]

The Chair: That's quite the question.

[Translation]

Ms. Macklem: That is perhaps the most difficult question. I have already mentioned that I agree that it is very important to create a national strategy.

[English]

I'm getting the translation overlaid, so maybe I will just speak in English because it's hard hearing the feedback. Sorry.

I completely agree. A national strategy is going to be very important, and it's clear that the government wants to move in this direction, which I take as very positive.

You're absolutely right that this will involve an important element of getting the federal government, the provinces and the municipalities working together more constructively. In my previous answer, I gave an example of where they've done that effectively in the U.K. Australia is also taking a strong federal leadership role.

I think the model needs to be a cooperative one, where the federal government provides incentives for the provinces and municipalities to work together and to also work with the federal government. I would underline that having a clear federal mandate with clear objectives is the place to start.

The infrastructure bank, I think, can be a centre of excellence in all the various elements of delivering strategic infrastructure. And by bringing together this talent, this centre of excellence, hopefully that will become something that the provinces and the municipalities want to work with.

I do agree that we have a long tradition in this country of three levels of government, and we haven't always been able to get them to work together as well as we should. Getting them to work together better is going to be a key success factor for this project.

retard que nous avons accumulé à assurer des infrastructures de qualité selon les normes, et tout l'aspect de la mise à niveau qui est nécessaire pour nous permettre d'être concurrentiels dans un contexte de mondialisation de l'économie.

Cependant, c'est un défi qui est partagé à l'échelon fédéral, provincial et municipal. Un objectif qui m'apparaît fort important est celui de se donner un plan stratégique national en matière d'infrastructures. Comment pourrait-on arriver, selon vous, à concilier les objectifs poursuivis par le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les gouvernements municipaux dans le cadre d'un plan national stratégique en matière d'infrastructures?

[Traduction]

Le président : Voilà donc une question bien touffue.

[Français]

M. Macklem : C'est peut-être la question la plus difficile. J'ai déjà mentionné que je suis tout à fait d'accord avec le fait qu'il sera très important d'avoir une stratégie nationale.

[Traduction]

J'entends l'interprétation en superposition, alors peut-être que je ne m'exprimerai qu'en anglais parce que c'est un peu gênant. Excusez-moi.

J'en conviens tout à fait. Il sera très important d'avoir une stratégie nationale, et il est clair que le gouvernement veut aller en ce sens, ce qui à mon avis est très positif.

Vous avez parfaitement raison, il serait important, pour cela, que les gouvernements fédéral et provinciaux et les municipalités travaillent de concert, de façon plus constructive. Dans ma réponse antérieure, j'ai donné l'exemple du Royaume-Uni et de l'Australie, dont le leadership fédéral est très productif.

Je crois que le modèle doit être de nature coopérative et faire en sorte que le gouvernement fédéral offre aux municipalités et aux provinces des mesures incitatives pour qu'elles travaillent ensemble et aussi avec lui. Moi j'ajouterais néanmoins que pour commencer, il faudra un mandat fédéral très clair, avec des objectifs nets.

La banque de l'infrastructure peut, à mon avis, être un centre d'excellence dans toutes les facettes de la création d'une infrastructure stratégique. Le regroupement de ces talents dans ce centre d'excellence, on peut l'espérer, saura inciter les provinces et les municipalités à collaborer avec lui.

Je suis d'accord avec vous qu'il y a au Canada, depuis très longtemps trois ordres de gouvernement, et nous n'avons pas toujours bien su les amener à travailler ensemble. Si on peut réussir à les faire mieux travailler ensemble, ce sera une des clés du succès de ce projet.

[Translation]

Senator Moncion: I very much enjoyed your presentation. My question concerns the fourth point of your presentation, where you spoke about investments in today's infrastructures which could generate potential revenue. You say that what doesn't generate future revenue should be financed by current revenue.

Currently, I am not convinced that we are taking into account the aspect of projects that is tied to revenue that these projects could generate later on. Rather, I think that we examine them on the current basis concerning financing. That refers to the costs of infrastructure that you mentioned, costs which are increasing, because there is perhaps an imbalance in the financing.

Could you please clarify this section for us?

[English]

Mr. Macklem: Certainly.

Deficit spending makes sense in two situations, one where you need short-run macroeconomic stimulus to smooth out the business cycle. I would interpret an important element of phase one of the infrastructure program is to generate some aggregate demand, create some spending in the economy, and that will create welcome jobs and hopefully move our economy back to its potential or trend GDP more quickly.

The second instance where it makes sense to borrow is when the investment today generates a future revenue stream. If you think of a business making an investment — building a new plant, for example — it works very naturally. It builds that plant so that it can create production in the future, which will sell those goods and create a revenue stream. In assessing whether it should build that plant, it looks at the cost of building it relative to the future revenue stream.

So whether it's the government itself doing infrastructure investment or they do it through a vehicle like the Canadian infrastructure bank and bring in private capital, the key is the quality of that future revenue stream. Really what I was emphasizing is that where the government is going to borrow, whether it's the government itself borrowing or the private sector is putting capital into the project, the quality of that future revenue stream is going to be critically important.

There are, of course, infrastructure investments that are important but will not generate a future revenue stream. For example, with investments in social housing, there's a serious infrastructure gap in First Nations. Social infrastructure. It's going to be harder to find direct revenue streams coming out of these projects. That doesn't mean they're not important; it just means that they should be funded out of current tax revenues as opposed to borrowing.

[Français]

La sénatrice Moncion : J'ai beaucoup aimé votre présentation. Ma question concerne le point 4 de votre présentation, où vous avez parlé des investissements dans les infrastructures d'aujourd'hui qui pourront générer des revenus éventuels. Vous mentionnez que ce qui ne génère pas de revenus futurs devrait être financé par les revenus actuels.

À l'heure actuelle, je ne suis pas certaine que l'on tienne compte de l'aspect des projets qui est lié aux revenus que ces projets pourront générer plus tard. Je pense plutôt que nous les examinons sur la base actuelle en ce qui concerne le financement. Cela fait référence aux coûts d'infrastructure que vous mentionniez, coûts qui augmentent, parce qu'il y a peut-être un déséquilibre dans le financement.

Pourriez-vous nous clarifier cette section?

[Traduction]

M. Macklem : Certainement.

Le déficit budgétaire est logique dans deux situations, la première est quand on a besoin d'une stimulation macroéconomique à court terme pour aplanir le cycle des effets. À mon sens, l'élément important de la première phase du programme d'infrastructure est de générer un certain degré de demande globale et de stimuler les dépenses, ce qui créera des emplois qui seront les bienvenus et, nous l'espérons, rétablira plus rapidement le potentiel de notre économie ou le taux tendanciel de croissance de son PIB.

La deuxième situation où il est logique d'emprunter, c'est quand l'investissement d'aujourd'hui générera des revenus pour l'avenir. Si on pense à une entreprise qui fait un investissement — par exemple pour construire une nouvelle usine — c'est très naturel. L'entreprise construit cette usine pour assurer une production à venir, laquelle sera vendue et créera un revenu. Pour décider si elle devrait construire cette usine, elle évalue le coût de l'immeuble comparativement au revenu à venir.

Donc, que ce soit le gouvernement lui-même qui fait un investissement dans l'infrastructure ou qu'il le fasse au moyen d'un véhicule comme la banque canadienne de l'infrastructure et y intègre un capital privé, la clé, c'est la qualité de ces revenus à venir. En fait, là où je veux en venir, c'est quelle que soit la source d'emprunt du gouvernement, que ce soit lui-même qui emprunte ou le secteur privé qui investit du capital dans le projet, la qualité de ces revenus à venir revêt une importance fondamentale.

Certains investissements en infrastructure qui sont importants ne généreront pas de revenus pour l'avenir, évidemment. Par exemple, en ce qui concerne les investissements dans le logement social, il y a d'énormes carences d'infrastructure chez les Premières Nations. L'infrastructure sociale. Il sera plus difficile de tirer directement des revenus de ces projets. Cela ne signifie pas qu'ils ne sont pas importants; c'est seulement qu'ils devraient être financés à même l'assiette fiscale plutôt que par l'emprunt.

Senator Woo: If I could pick up on that question, it's very complex, but there is such a thing as a social cost-benefit analysis, which calculates the benefits to a project that may not be captured by private returns and which uses a discount rate that is different from the market rate.

Would you include some of these kinds of projects in what you call phase two strategic investments? When you think of climate change mitigation, for example, there isn't a revenue stream necessarily, but there is a huge benefit potentially in mitigating disaster from floods and other calamities brought about by the change in the climate.

There are two parts to my question. First, a lot of the justification for phase one infrastructure spending was not only to boost aggregate demand in the short term; it was also on the basis of the very unusual interest rate environment we're in now, with currently negative rates, and how it made a lot of sense financially for the government to borrow since it was so inexpensive to do so. Are you concerned that as we enter the taper or the reversal of the low interest rate regime — maybe you have a view on that — can we be as confident about borrowing in a period when interest rates may be rising more rapidly?

Second, should we consider projects that are based not on market interest rates but on some sort of social rate of discount because there are genuine benefits to the Canadian economy that will come from these strategic investments?

Mr. Macklem: On interest rates, I used to testify very regularly on those types of topics in previous roles. I agree entirely that the low interest rate environment we have been in has made it a good time to borrow. As I underlined in my comments, I think there is a need and an opportunity, and the low rates have only reinforced that.

I think as you plan forward, it would be prudent to assume that interest rates normalize over some period, and you'd certainly want to factor that into account when you do the cost-benefit analysis for projects.

On your second question with respect to various types of infrastructure investment that yield broader social returns, I agree entirely that there are various different types of spillover and externalities from various infrastructure investments.

I want to underline two things. It's going to be very important to be clear about which infrastructure investments generate a future revenue stream that is direct, can be monetized and can be used to pay back on the borrowing, and infrastructure investments that don't provide direct future revenue streams. That means we probably need two types of programs, and we need to be very clear.

Le sénateur Woo : Puisqu'on en parle, cette question est très complexe, mais y a-t-il moyen de faire une analyse avantages-coûts qui calcule les avantages d'un projet qui pourraient ne pas être intégrés dans les rendements privés et qui part d'un taux d'escompte différent de celui du marché?

Est-ce que vous incluriez certains de ces projets dans ce que vous appelez les investissements stratégiques de la phase 2? Quand on pense, par exemple, à l'atténuation des changements climatiques, ces mesures ne produiront pas forcément de revenus, mais il y aurait potentiellement d'énormes avantages à atténuer les phénomènes catastrophiques que sont les inondations et autres calamités qui découlent des changements climatiques.

Ma question a deux volets. Tout d'abord, la justification donnée pour la première phase de la dépense en infrastructure était non seulement qu'il fallait stimuler les demandes globales à court terme, mais aussi le contexte de la faiblesse inusitée des taux d'intérêt actuels, qui sont actuellement à des taux négatifs, et donc qu'il était logique, sur le plan financier, pour le gouvernement d'emprunter puisqu'il pouvait le faire à si peu de coûts. Est-ce que vous vous inquiétez de ce que les taux d'intérêt adoptent une tendance inverse — peut-être avez-vous un avis là-dessus. Pouvons-nous emprunter avec autant de confiance quand les taux d'intérêt pourraient se mettre à remonter plus rapidement?

Deuxièmement, devrions-nous envisager des projets à la lumière non pas des taux d'intérêt du marché, mais d'une espèce de taux d'actualisation social parce que ces investissements stratégiques généreront de véritables avantages pour l'économie canadienne?

M. Macklem : Au sujet des taux d'intérêt, il m'est arrivé très régulièrement de présenter des témoignages sur ce genre de sujet quand j'occupais d'autres postes. Je suis tout à fait d'accord que la période de faiblesse des taux d'intérêt était idéale pour emprunter. Comme je l'ai dit dans mes observations, il y avait une nécessité et une occasion, et les faibles taux d'intérêt n'ont fait que faciliter les choses.

Je pense que dans la planification, il serait prudent de partir d'une hypothèse selon laquelle les taux d'intérêt se normalisent sur une certaine période, et il serait certainement utile d'en tenir compte dans l'analyse avantages-coûts des projets.

Au sujet de la deuxième question, sur les divers types d'investissements en infrastructure qui ont de plus importants rendements sociaux, je suis tout à fait d'accord avec vous que les divers investissements en infrastructure ont différents types de retombées.

J'aimerais souligner deux choses. Il sera très important de savoir quels investissements d'infrastructure pourront générer directement des revenus, être rentabilisés et contribuer au remboursement de l'emprunt, et les investissements en infrastructure qui ne rapporteront rien directement. Cela signifie qu'il faudra probablement deux types de programmes, et ce devrait être très, très clair.

The danger is that a lot of things are called “infrastructure,” and if we mix them all up, I think we will do a disservice to taking clear evidence-based decisions and there’s a risk that we won’t like the fiscal consequences down the road.

Senator Pratte: Thank you for this very interesting testimony.

One of the reasons many institutional investors are so keen on infrastructure is that interest rates have been very low for long-term investments in bonds, especially. Is there a risk that as interest rates rise, as they probably will, this enthusiasm for investment in infrastructure will diminish a little in the medium and long term?

Mr. Macklem: I think there’s some risk that will diminish a little bit, but I would underline that there is strong demand for real returns that are long term. The liabilities of pension funds by their nature are very long term and they’re largely real return liabilities. They are looking for long-term real assets that they can use to match against their liabilities.

That’s not dependent on the interest rate environment. As interest rates normalize, it will certainly make the job easier for pension funds reaching the kind of returns they need to fund their future payouts, but the fundamental need for long-term real return assets is there, and particularly against a background of an aging society, that is very important. This is not a fad. This is going to be here for a good amount of time.

Senator Pratte: Thank you.

Senator Mockler: With your experience, Mr. Macklem, there are a few subjects I would like to touch on, and this is relative to when you talked about First Nations. I’d like to have your opinion on what we should do in the context of the challenges we have with First Nations within the new vision of deficit financing.

Where I come from in New Brunswick, we’re always told by governments that we should have a social licence before approving infrastructure, for example, if your endeavours are in green energy or in fossil fuels. Can you apprise us of how you would define social licence?

If we give a mission to the infrastructure bank so that we’re fair across Canada from coast to coast to coast, what would that mission be?

Mr. Macklem: There are several questions there. I’ll do my best. I won’t pretend to be an expert on all these topics.

Le risque, c’est que bien des choses sont appelées « infrastructure », et si on met tout dans le même panier, je pense que cela irait à l’encontre de la prise de décisions claires fondées sur des faits, et on risque de ne pas en apprécier les conséquences fiscales au bout du compte.

Le sénateur Pratte : Je vous remercie de votre intéressant témoignage.

L’une des raisons pour lesquelles bien des investisseurs institutionnels s’intéressent à l’infrastructure, c’est que les taux d’intérêt ont été très faibles pour les investissements à long terme, particulièrement dans les obligations. Est-ce qu’on risquerait, alors que les taux d’intérêt vont augmenter — comme ils le feront très certainement — que cet enthousiasme pour l’investissement dans l’infrastructure diminue quelque peu à moyen et à long terme.

M. Macklem : Je pense qu’il y a des chances qu’il diminue un peu, mais je voudrais souligner qu’il y a une forte demande pour le rendement réel à long terme. Les passifs des régimes de retraite, de par leur nature, sont à très long terme et ce sont principalement des passifs immobiliers à rendement. Ils sont en quête d’un bien immobilier à long terme qu’ils peuvent nous remettre en contrepartie de leurs passifs.

Cela n’est pas tributaire des taux d’intérêt. Quand les taux d’intérêt vont se normaliser, cela fera certainement en sorte qu’il soit plus facile pour les régimes de retraite d’atteindre le genre de rendement dont ils ont besoin pour financer leurs versements futurs, mais ils ont fondamentalement besoin d’actifs immobiliers à rendement à long terme, et ce, particulièrement, compte tenu du vieillissement de la population. C’est très important. Ce n’est pas seulement passerager. C’est une conjoncture à long terme.

Le sénateur Pratte : Je vous remercie.

Le sénateur Mockler : Avec votre expérience, monsieur Macklem, il y a plusieurs choses dont j’aimerais bien m’entretenir avec vous, en ce qui concerne, notamment, ce que vous avez dit au sujet des Premières Nations. J’aimerais savoir ce que vous pensez que nous devrions faire dans le contexte des difficultés que nous connaissons avec les Premières Nations, dans le cadre de cette nouvelle vision du financement par le déficit.

Dans ma province, au Nouveau-Brunswick, les gouvernements nous disent toujours qu’on devrait avoir l’adhésion sociale avant d’approuver des projets d’infrastructure, par exemple, quand on a des projets portant sur l’énergie propre ou les combustibles fossiles. Pouvez-vous nous dire comment vous définiriez cette adhésion sociale?

Si on voulait donner une mission à la banque de l’infrastructure en voulant être équitable d’un bout à l’autre du Canada, quelle serait cette mission?

M. Macklem : Il y a là plusieurs questions. Je ferai de mon mieux pour y répondre. Je ne prétends pas être expert dans tous ces domaines.

With respect to First Nations, my point was that there is a very real infrastructure gap. We have both a moral and an economic imperative to address that.

I think there's also an opportunity to partner with First Nations communities, with businesses in these areas. The First Nation population is the most rapidly growing labour force in Canada. We have both a moral and an economic imperative to improve labour market participation rates in First Nation communities. There is a double win here: build the infrastructure that is needed in those communities, and also create the skills and draw people into the labour force.

On the issue of social licence, yes, in order for investments to be sustainable and successful, there needs to be a degree of the social licence for those to move forward. I think my message in response to one of the previous questions was that we need to draw in private capital, which is going to be critical to getting the infrastructure investments on a scale that we need to really have an impact on our growth and productivity in this country. What's going to be important in the process of getting government approval and social licence is to get that done and completed early in the project and allow that to proceed efficiently. Once that social licence and government approval is there, that reduces an important source of uncertainty. That's going to be important to bring in private capital.

On your third question, the mission of the infrastructure bank, as I indicated, when we're looking at strategic infrastructure that is really going to have a medium- to long-term growth impact on this country, a clear objective should be projects of the scale and the scope that will increase productivity in Canada.

Some of the economic variables you would want to look at in pursuing that mission are things like the private sector investment multiplier: How much business investment will this infrastructure stimulate? Think about a gateway transportation project. If you increase the access and scale of ports in British Columbia to get products to Asia, how much would the private sector build new capacity to take advantage of that new market? You'd also want to look at the efficiency gains, the direct and the spillover benefits.

In terms of its mission, if there's a very clear and direct revenue stream and the benefits are very large, you might not even need the public sector. The public sector mission is that there is a market failure. There are projects that would be of economic benefit, but there is sufficient uncertainty so that they don't meet a private sector hurdle rate.

I think the mission of the infrastructure bank is going to be to provide expert project assessment and also delivery. And where there is that market failure, it would provide some equity, sub-debt and some guarantees to get a project that has a clear

Pour ce qui est des Premières Nations, ce que je voulais dire, c'est qu'il existe un véritable écart sur le plan de l'infrastructure. Il est impératif, à la fois sur le plan moral et économique, de le combler.

Je pense qu'il y a aussi là une occasion de travailler de concert avec les collectivités des Premières Nations, les entreprises de ces régions. La population active des Premières Nations est celle qui affiche la plus forte croissance au Canada. Nous avons une obligation, tant morale qu'économique, d'accroître la participation au marché du travail des collectivités autochtones. Nous y gagnerions à plus d'un titre : en construisant l'infrastructure tellement nécessaire dans ces collectivités, et aussi en créant les compétences et en recrutant de nouveaux travailleurs.

En ce qui concerne l'adhésion sociale, oui, pour que les investissements soient viables et fructueux, il faut un certain degré d'acceptation sociale afin que ces projets puissent aller de l'avant. Je pense que mon message, en réponse à l'une des questions qui ont été posées, c'est qu'il faut attirer le capital privé, ce qui sera déterminant pour avoir des investissements en infrastructure suffisant pour avoir une incidence réelle sur la croissance et la productivité du pays. L'important, pour avoir l'approbation du gouvernement et l'adhésion sociale, ce sera de l'obtenir au tout début du projet et de permettre qu'il se déroule efficacement. Une fois obtenues l'adhésion sociale et l'approbation du gouvernement, il y a beaucoup moins d'incertitude. Ce sera important pour attirer le capital privé.

Pour répondre à votre troisième question sur la mission de la banque de l'infrastructure, comme je le disais, quand nous envisageons des infrastructures stratégiques qui auront vraiment un effet à moyen et à long terme sur la croissance du pays, nous devons avoir un objectif clair : la taille et la portée des projets doivent favoriser la productivité du Canada.

Dans l'intérêt de cet objectif, il faut considérer des variables économiques comme l'effet multiplicateur pour l'investissement dans le secteur privé : dans quelle mesure cette infrastructure stimulera-t-elle l'investissement des entreprises? Pensons aux systèmes de transport aux portes d'entrée. Si vous augmentez l'accès et la taille des ports de la Colombie-Britannique pour expédier des produits en Asie, combien le secteur privé sera-t-il prêt à investir dans de nouveaux moyens pour profiter de ces nouveaux débouchés? Il faut aussi songer aux gains en efficacité et aux retombées directes et indirectes.

Au sujet de la mission, s'il y a des recettes directes très claires et très importantes, on pourrait même se passer du secteur public. La mission du secteur public présume un échec du marché. Par exemple, il pourrait y avoir des projets avantageux sur le plan économique, mais, faute de certitude suffisante, le secteur privé ne s'engage pas.

Je crois que la mission de la banque de l'infrastructure sera de faire une évaluation experte des projets et aussi d'en livrer. Et dans les cas où le marché ne s'engage pas, la banque pourrait fournir des capitaux, des prêts subordonnés ou des garanties de

economic benefit. It would get it to a point where you can draw in private capital and provide the additional leverage of the private capital to get these projects on a scale that would have an impact on our economy.

The Chair: We have about 10 minutes left. If we could have questions that are to the point, that would be great.

[*Translation*]

Senator Forest: My question will be brief. You mentioned the importance of the aging population. Canada is facing a large demographic challenge concerning the workforce. The workforce is increasingly mobile. Workers are called upon to choose their professional challenges, in addition to the environment in which they would like to raise their family. We talk a lot about the basic infrastructures that must be present, particularly for roads, drinking water and wastewater treatment. We also talk about strategic infrastructures. However, there is also the entire dimension of community or social infrastructure. Our communities must be attractive to draw in new families that will generate renewal and the new talents that will ensure the development of our businesses.

How do you see this dimension, with respect to your statement on the importance of giving priority to strategic infrastructures? What about the social and community infrastructure aspect, which is necessary for attracting new families to our communities? In your opinion, what role do social and community infrastructures play?

[*English*]

Mr. Macklem: I focus my remarks mostly on the need for strategic infrastructure to improve growth and productivity. I would underline that in order to be able to invest in social infrastructure and our communities to create the kind of society we want in Canada, we need to have the incomes and the tax revenues so that we can afford that. We need to grow the pie so that there is a bigger slice that we can put into social investments.

If we don't grow the pie, we are going to have a very difficult time. The reality of an aging society is that it's pretty much certain that we will be devoting more of our resources to health care, because as we age, that's when we use a lot more health care. Unless we can get more rapid growth, the share of the pie is going to be growing very slowly. Once you take into account growing health care costs, the share that's left to invest in our society is going to grow very slowly.

A key aspect of the infrastructure program has to be to increase our medium to long-term growth. My key point is if that we continue to deliver infrastructure the way we've delivered it, I don't think we're going to get much of a growth payoff. Going back to your first question, we need a more strategic approach

prêts pour des projets qui ont un avantage économique manifeste. Elle ferait avancer le projet au point où il serait attrayant pour des capitaux privés et profiterait de l'effet de levier des capitaux privés pour faire croître ces projets jusqu'à ce qu'ils aient une incidence réelle sur l'économie.

Le président : Il nous reste environ 10 minutes. Il serait bon d'avoir des questions précises.

[*Français*]

Le sénateur Forest : Ma question sera brève. Vous mentionnez l'importance du phénomène du vieillissement de la population. Un grand défi se pose en matière de démographie au Canada en ce qui concerne la main-d'œuvre. La main-d'œuvre est de plus en plus mobile. Les travailleurs sont appelés à choisir leurs défis professionnels, de même que l'environnement où ils voudront élever leur famille. On parle beaucoup des infrastructures de base qui doivent être présentes, notamment pour les routes, l'eau potable et le traitement des eaux usées. On parle aussi d'infrastructures stratégiques. Toutefois, il y a toute la dimension de l'infrastructure communautaire ou sociale. Nos communautés doivent être attrayantes pour attirer les nouvelles familles qui prendront la relève et les nouveaux talents qui assureront le développement de nos entreprises.

Comment voyez-vous cette dimension, par rapport à votre affirmation sur l'importance d'accorder la priorité aux infrastructures stratégiques? Qu'en est-il du volet de l'infrastructure sociale et communautaire nécessaire pour attirer les nouvelles familles dans nos collectivités? À votre avis, quelle place occupent les infrastructures communautaires et sociales?

[*Traduction*]

M. Macklem : Je me concentre surtout sur le besoin d'infrastructures stratégiques pour promouvoir la croissance et la productivité. Je signale que si l'on veut investir dans nos infrastructures sociales et nos collectivités pour créer le genre de société que nous voulons au Canada, il nous faut des recettes et des recettes fiscales pour nous le permettre. Si l'on veut mettre une plus grande part du gâteau dans les investissements sociaux, il faut un plus gros gâteau.

Sans un plus gros gâteau, ce ne sera vraiment pas facile. Dans une société vieillissante, il est clair qu'il faudra consacrer davantage de ressources aux soins de santé, puisqu'en vieillissant, nous avons besoin de plus de soins de santé. Sans une croissance accrue, la part de gâteau grossira très lentement. Si l'on prend en compte la croissance des coûts de la santé, la part de gâteau qui restera pour investir dans notre société ne croîtra que très lentement.

L'augmentation de notre croissance à moyen et long terme est un aspect clé du programme d'infrastructures. Mon principal message, c'est que si l'on continue de fournir des infrastructures comme on l'a fait jusqu'ici, je doute qu'une croissance importante suivra. Revenons à notre première question. Il nous faut une

that is truly focused on infrastructure investments that will increase medium- to long-term growth, and we need some institutional arrangements to make that happen.

Coming back to investments in more social infrastructure in our communities, those are important. One of my key messages is that in thinking about the infrastructure program, it's going to be important to keep clear and separate which infrastructure investments generate a clear future revenue stream and which do not. If you mush them all together, it's not going to be clear where we have the fiscal capacity to invest.

Senator Mockler: I like your nomenclature when you say medium- to long-term growth. I also like it when you talk about more rapid growth for our economy, to grow the pie and to think with a strategic infrastructure vision.

My question to you, then, is this: Would Energy East be such a project?

Mr. Macklem: I'm not going to get into the specifics of any specific project, but I will say that whether it's oil and gas, the agri-food business or manufacturing projects, we have to do a better job of getting our products to our east and west coasts. We need to diversify our trade. Canadians have been learning a lot about trade in recent weeks thanks to discussions emanating from south of the border, and I think almost everyone in Canada is now well aware that 75 to 80 per cent of our trade is with the United States.

That has been a great engine of growth for us, but what we've seen in the last 10 years or so is that the U.S. has not been the engine of growth globally that it once was, and it's very important that we do a better job of increasing our trade and investment access to more rapidly growing economies in Asia and elsewhere.

Certainly yesterday's meetings were very encouraging, but some of the signals coming out of the United States only underline the importance of diversifying our trade.

So, yes, I think we do need to have a very concerted discussion in this country about how we will build and invest in gateway infrastructure, whether it's oil and gas or other goods and services, and how we will export those to the world.

Senator Woo: I have a quick question on asset recycling. It used to be called privatization; some people call it "marketization" or "equitization," but asset recycling sounds the most palatable.

I will get right to the point. Do you have a specific list of prime targets for asset recycling? And why have you identified these ones?

démarche plus stratégique ciblant véritablement les investissements dans les infrastructures qui favoriseront une croissance à moyen et à long terme, assorties d'arrangements institutionnels qui y seront propices.

Mais revenons aux investissements dans les infrastructures sociales de nos collectivités, qui sont importantes. Je tiens aussi à dire qu'en réfléchissant à notre programme d'infrastructures, il faudra bien distinguer et séparer les investissements qui généreront des recettes, et les autres. Si on les met tous ensemble, on ne saura pas clairement où il sera avantageux d'investir notre capacité budgétaire.

Le sénateur Mockler : J'aime la nomenclature que vous adoptez, lorsque vous parlez de croissance à moyen et à long terme. J'aime aussi que vous parliez d'une croissance plus rapide de notre économie, d'un plus gros gâteau et d'une vision stratégique de l'infrastructure.

Voici ma question : est-ce qu'Énergie Est serait alors un bon projet?

M. Macklem : Je ne vais pas parler en détail d'un projet donné, mais je dirai une chose : qu'il s'agisse de projets pour le secteur des hydrocarbures, de l'agroalimentaire ou du secteur manufacturier, il faut en faire plus pour que nos produits se rendent sur nos côtes Est et Ouest. Il faut diversifier le commerce. En raison des discussions provenant de nos voisins du Sud, les Canadiens ont récemment beaucoup appris sur le commerce, et je crois que presque tous les Canadiens savent maintenant que 75 p. 100 à 80 p. 100 de notre commerce se fait avec les États-Unis.

Ces échanges ont été un grand moteur de croissance pour nous, mais nous avons constaté depuis une dizaine d'années que les États-Unis ne sont plus le moteur de croissance mondiale d'autrefois. Il est donc très important pour nous de trouver de nouveaux marchés et de faire de nouveaux investissements dans les économies en croissance de l'Asie et d'ailleurs.

Les rencontres d'hier ont été très encourageantes. Mais ce qu'on entend aux États-Unis nous encourage encore à diversifier nos échanges.

Je dirais que oui, il nous faut avoir une discussion très concertée au Canada sur l'investissement et la croissance des infrastructures de nos portes d'entrée, que ce soit pour le pétrole et le gaz, ou d'autres biens et services, et sur la façon de les exporter.

Le sénateur Woo : J'ai une courte question sur le recyclage des actifs. On appelait cela autrefois la privatisation, mais maintenant, on parle de « commercialisation » ou de « conversion d'actifs », mais le recyclage d'actifs semble plus attrayant.

J'irai droit au but. Avez-vous une liste précise des principales cibles destinées au recyclage d'actifs? Et pourquoi avez-vous choisi celles-là?

Mr. Macklem: I think an important first step would be to do an audit, across the country, of municipal, provincial and federal levels of assets that have the potential to be recycled. I would stress that in some cases that will be selling to the private sector. In other cases, though, it could be leasing. The private sector could simply take an interest. There is a whole continuum of arrangements that should and could be considered.

I think some of the ones that have been done successfully, like the clean water and waste water systems I mentioned in the U.K., have created a water authority and brought together a range of municipalities to create a diversified portfolio. I think there are some opportunities there. When you look at things like our airports, there are opportunities there as well. As I said, I think an important step would be to do a systematic audit and look at the opportunities.

I would stress, though, that in order for us to be able to seize those opportunities, we will have to change the way we're organized. If you take water, for example, there are many water systems that are too small and too fragmented to be of interest to the private sector. We have to find ways to bundle these into bigger assets and create a pipeline so it's not just a one-off thing, but the private sector sees that there is a pipeline of future opportunities that will be of much greater interest to them.

The Chair: Colleagues, we have had a very interesting discussion. We thank you very much, Mr. Macklem. Your points were well taken, and it gives us food for thought. We're hoping to have our first interim report for infrastructure delivered by the end of this month. We certainly thank you for the input that you've given us today. We appreciate your time, sir.

Mr. Macklem: Thank you, chair. It has been a great pleasure.

The Chair: Colleagues, we will try to have the executive summary to you by the end of the day. We ask you to accelerate getting any comments, wordsmithing through to our scribes so we can have something possibly done by tomorrow night. It depends on your input.

We have a very exciting session tomorrow with half of our meeting on the report and then we will hear from Michael Sabia. That should be very interesting, because we'll have an hour with him to discuss the topic we were discussing today in terms of infrastructure. He is a key player in Quebec and Canada, and it will be very interesting to see the feedback we get from him on specifics. Then we will continue with reviewing the report in the second hour.

Thank you very much for your time.

(The committee adjourned.)

M. Macklem : Je pense qu'auparavant, il faudrait faire une vérification dans tout le pays des actifs des ordres de gouvernement municipaux, provinciaux et fédéral qui pourraient faire l'objet d'un recyclage d'actifs. Je tiens à dire que dans certains cas, il s'agira de ventes au secteur privé. Dans d'autres cas, il pourrait cependant s'agir d'un bail. Le secteur privé pourrait simplement avoir un intérêt. Il y a toute une gamme d'arrangements envisageables.

Il y a des réussites, comme les services d'aqueduc et de traitement des eaux dont j'ai parlé, au Royaume-Uni. On a créé une administration de l'eau et rassemblé en un portefeuille diversifié un groupe de municipalités. Je pense qu'il y a des occasions à saisir. C'est le cas aussi pour nos aéroports. Comme je disais, il faudrait d'abord faire une vérification systématique et voir toutes les possibilités.

J'insiste toutefois sur le fait que pour saisir ces occasions, il nous faudra changer la façon dont nous sommes organisés. Prenons l'exemple de l'eau. Il y a de trop nombreux réseaux d'aqueducs qui sont trop petits et trop isolés les uns des autres pour intéresser le secteur privé. Il faut trouver moyen de les regrouper dans des actifs plus grands, et créer une sorte de pipeline, pour qu'il ne s'agisse pas d'un cas isolé et que le secteur privé y voit une série d'occasions d'affaires futures, plus alléchantes.

Le président : Chers collègues, nous avons eu une très intéressante discussion. Merci beaucoup, monsieur Macklem. Vos arguments ont été notés et nous donnent matière à réflexion. Nous espérons produire notre premier rapport intérimaire sur les infrastructures à la fin du mois. Encore une fois, merci pour votre participation aujourd'hui, c'est fort apprécié, monsieur Macklem.

M. Macklem : Je vous remercie, monsieur le président, ce fut un grand plaisir.

Le président : Chers collègues, nous tenterons de vous faire parvenir le sommaire d'ici la fin de la journée. Nous vous prions de faire parvenir vos commentaires et formulations rapidement à nos rédacteurs pour tenter d'avoir quelque chose à présenter, peut-être, demain soir. Tout dépendra de ce que vous aurez à dire.

La séance de demain devrait être très intéressante, la moitié devant être consacrée au rapport, et l'autre à M. Michael Sabia. Ce devrait être des plus intéressants parce que nous aurons une heure pour discuter avec lui du sujet dont nous avons parlé aujourd'hui, à savoir, l'infrastructure. C'est un joueur très important au Québec et au Canada, et il sera très intéressant d'entendre ce qu'il a à dire sur certains aspects. Nous consacrerons la deuxième heure de la réunion à l'examen du rapport.

Je vous remercie.

(La séance est levée.)

OTTAWA, Wednesday, February 15, 2017

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 6:49 p.m. to study the federal government's multi-billion dollar infrastructure funding program.

Senator Larry W. Smith (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Welcome to the Standing Senate Committee on National Finance. Colleagues and the viewing public, the mandate of this committee is to examine matters relating to federal estimates generally as well as government finance.

My name is Larry Smith, senator from Quebec, and I chair the committee. Let me introduce briefly the other members of our committee.

[*Translation*]

To my right, Senator Forest from Rimouski, and Senator Elizabeth Marshall from Newfoundland.

[*English*]

Of course we have Senator Dean. What part of the country are you from? From Ontario, is that correct?

Senator Dean: From Ontario, yes.

The Chair: Thank you very much for coming in tonight.

[*Translation*]

Senator Lucie Moncion from North Bay, Senator André Pratte and Senator Bellemare from Montreal.

[*English*]

Our deputy chair, Senator Anne Cools.

I have an announcement but it's not news to the person to whom I will make the announcement. Michael Sabia's mandate was renewed as President and CEO of the Caisse de dépôt et placement du Québec, and that mandate has been renewed until March 21. Congratulations, Mr. Sabia. It's great to have you with us.

[*Translation*]

Today we are continuing our study of infrastructure spending. We are pleased to welcome other executives from the Caisse de dépôt et placement du Québec to discuss infrastructure.

OTTAWA, le mercredi 15 février 2017

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 18 h 49, afin de poursuivre son étude sur le programme de plusieurs milliards de dollars du gouvernement fédéral pour le financement des infrastructures.

Le sénateur Larry W. Smith (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Je vous souhaite la bienvenue à cette séance du Comité sénatorial permanent des finances nationales. Chers collègues et membres du public, le mandat de notre comité est d'examiner les questions liées, de façon générale, au budget des dépenses du gouvernement fédéral ainsi que les finances publiques.

Mon nom est Larry Smith, sénateur du Québec, et je préside le comité. Permettez-moi de vous présenter rapidement les autres membres du comité.

[*Français*]

À ma droite, le sénateur Forest, de Rimouski, et de Terre-Neuve, la sénatrice Elizabeth Marshall.

[*Traduction*]

Évidemment, nous avons le sénateur Dean. De quelle région du pays venez-vous? De l'Ontario, n'est-ce pas?

Le sénateur Dean : Oui, de l'Ontario.

Le président : Je vous remercie d'être ici ce soir.

[*Français*]

La sénatrice Lucie Moncion, de North Bay, le sénateur André Pratte et la sénatrice Bellemare, de Montréal.

[*Traduction*]

Bien sûr, notre vice-présidente, la sénatrice Anne Cools.

J'aurais une petite annonce à faire avant de commencer. Le mandat de M. Michael Sabia, à titre de président et chef de la direction de la Caisse de dépôt et placement du Québec, a été renouvelé jusqu'en mars 2021. Félicitations, monsieur Sabia. C'est un plaisir de vous avoir parmi nous.

[*Français*]

Aujourd'hui, nous poursuivons notre étude sur le financement des infrastructures. C'est avec plaisir que nous recevons d'autres dirigeants de la Caisse de dépôt et placement du Québec pour discuter d'infrastructures.

[English]

From the CDPQ we welcome Michael Sabia, President and Chief Executive Officer. Mr. Sabia is also part of the Advisory Council on Economic Growth put together last spring by Finance Minister Bill Morneau.

[Translation]

We also welcome Mr. Macky Tall, from the Caisse de dépôt et placement du Québec.

[English]

Did I say that right? My clerk gave me strict instructions to make sure I get the name right.

[Translation]

Macky is also vice-president of infrastructure and president and chief executive officer of CDPQ Infra, a wholly owned subsidiary of the Caisse. Welcome, gentlemen.

[English]

Would you please go ahead with your opening statement, Mr. Sabia? At your conclusion, we would be pleased to ask some questions.

[Translation]

Michael Sabia, President and Chief Executive Officer, Caisse de dépôt et placement du Québec: We are pleased to appear before your committee this evening. We are very comfortable answering your questions in English or French. I have a few comments to make on certain matters. To give my introduction more quickly, I will speak in English. If you prefer that I speak in French though, I will certainly do that. Our daily working language at the Caisse is French.

[English]

I'm here wearing a couple of hats: one as a member of the committee that the Minister of Finance put together a while ago which very much bears on the issue of infrastructure on a national basis, and my hat at La Caisse. This is an area of great interest to us. We're trying to do some new things and we're trying to think differently. That's all under Macky's leadership.

The goal of the group working with the Minister of Finance is to find opportunities and to recommend a set of ideas that could help enhance the rate of growth in Canada, which is consistent with many other Western developed OECD countries. It is looking like it will be comfortably below 2 per cent on an ongoing basis as a result of an aging population, low productivity performance, et cetera. Those are not Canadian phenomena; those are global phenomena.

[Traduction]

Nous accueillons Michael Sabia, président et chef de la direction de la CDPQ. M. Sabia fait également partie du Conseil consultatif en matière de croissance économique, qui a été mis sur pied au printemps dernier par le ministre des Finances, M. Bill Morneau.

[Français]

Nous accueillons également M. Macky Tall, de la Caisse de dépôt et placement du Québec.

[Traduction]

L'ai-je prononcé correctement? La greffière m'a bien dit comment prononcer votre nom.

[Français]

Macky est aussi vice-président des Infrastructures et président et chef de la direction de CDPQ Infra, une filiale à part entière de la caisse. Bienvenue, messieurs.

[Traduction]

Pourrions-nous maintenant entendre votre déclaration, monsieur Sabia? Lorsque vous aurez terminé, nous serons ravis de pouvoir vous poser quelques questions.

[Français]

Michael Sabia, président et chef de la direction, Caisse de dépôt et placement du Québec : Nous sommes heureux de comparaître devant votre comité ce soir. Nous sommes très à l'aise de répondre à vos questions en anglais comme en français. Je ferai quelques commentaires sur certaines questions. Afin d'être plus bref dans mon introduction, je m'exprimerai en anglais. Toutefois, si vous préférez que je m'exprime en français, je le ferai sans problème. À la caisse, nous travaillons quotidiennement en français.

[Traduction]

Je suis ici à plusieurs titres : tout d'abord à titre de membre du comité que le ministre des Finances a formé il y a quelque temps et qui mise surtout sur les infrastructures à l'échelle nationale, et ensuite à titre de président et chef de la direction de la Caisse. C'est une question qui nous intéresse beaucoup. Nous essayons d'innover et de penser différemment, et tout ça, sous la direction de Macky.

Le but de ce groupe de travail est de cerner des occasions et de recommander des idées qui pourraient contribuer à favoriser la croissance au Canada, conformément à ce que font de nombreux autres pays développés et occidentaux membres de l'OCDE. En raison du vieillissement de la population, de notre faible performance au chapitre de la productivité, et cetera, notre taux de croissance se maintient actuellement sous la barre des 2 p. 100. En revanche, il ne s'agit pas de phénomènes propres au Canada; ce sont des phénomènes mondiaux.

We now have two bundles of recommendations, all with basically two goals. One is enhancing the level of economic growth. We quantified that by saying we want by 2030 to have increased in effect real household income by \$15,000 above the level it would otherwise have been; in other words from \$90,000 to \$105,000. That doesn't sound like a lot but on a national basis it's huge. We've made a set of recommendations to address that.

Equally, we're focused on the very important issue of inclusiveness of growth not just in Canada but in the world. How much are the dividends of growth shared across different groups of Canadians and different income classes of Canadians? That inclusiveness is an important part of the work we're doing.

I was just at a House of Commons standing committee with your House of Commons colleagues on the issue of the work of the advisory council. I'm happy to answer any questions you may have, but I'll just focus on the infrastructure part of the recommendations that we made public and released to the government in October of 2016.

Infrastructure is an extremely important lever of economic development in Canada and globally; in fact it is one of the most important. I say that because infrastructure has some unique properties. It is a way of both enhancing in the near term the level of economic growth from a macroeconomic stimulus point of view. More important than that, infrastructure done correctly is a way of substantially enhancing productivity. By enhancing productivity it enhances the long-term growth potential of the Canadian economy.

There is a great range of estimates around what is the gap in infrastructure in Canada. It's somewhere over and above what's currently being spent. I don't know. Pick a number: \$200 billion to \$1 trillion, \$500 billion or \$600 billion. Once it has a B after a few figures it's probably a pretty big number.

There is a big need. It's important because it makes Canada more competitive globally. If we have more efficient ports we're better able to compete. If we have more efficient airports, we're better able to compete. If we're better able to connect the country together, we're better able to compete and more productive. The whole issue of building a modern infrastructure for the country is like building the foundations for growth.

For that reason, we recommended and the government embraced the creation of the new institution Canadian Infrastructure Bank. We believe this is an important recommendation. I say that because governments alone are not able to finance infrastructure in Canada to the level required. Levels of indebtedness are what they are. Even though Canada has some fiscal space, particularly at the federal level, it is not a

Nous avons maintenant deux séries de recommandations, qui visent essentiellement deux objectifs. Le premier consiste à stimuler la croissance économique. Nous nous sommes fixé un objectif quantitatif. Nous souhaitons augmenter le revenu médian des ménages de telle sorte qu'il soit d'environ 15 000 \$ supérieur à ce qu'il aurait été suivant les prévisions qui l'établissent à environ 90 000 \$ en 2030. Cette augmentation semble modeste, mais à l'échelle nationale, c'est énorme. Nous avons formulé une série de recommandations dans ce sens.

Une grande partie de nos efforts vise à favoriser une croissance plus inclusive, non seulement au Canada, mais aussi partout dans le monde. Comment les dividendes sont-ils répartis au sein des divers groupes de Canadiens et des différentes classes de revenus? Rendre la croissance plus inclusive est donc un aspect important de notre travail.

Je viens de comparaître devant le Comité permanent des finances de la Chambre des communes, et j'ai justement discuté avec vos collègues du travail du conseil consultatif. Je répondrai volontiers à vos questions là-dessus, mais tout d'abord, j'aimerais revenir sur les recommandations que nous avons rendues publiques en octobre 2016 au sujet des infrastructures.

Les infrastructures sont un levier financier de développement économique extrêmement important au Canada et partout dans le monde; en fait, il s'agit de l'un des plus importants. Pourquoi? Parce que les infrastructures ont des propriétés particulières. Elles permettent non seulement de stimuler la croissance économique à court terme sur le plan macroéconomique, mais aussi d'accroître considérablement la productivité, lorsque tout est bien en place. Une augmentation de la productivité peut avoir une incidence importante à long terme sur le potentiel de croissance de l'économie canadienne.

Il y a toutes sortes d'estimations concernant les lacunes en matière d'infrastructures au Canada. Chose certaine, les besoins vont au-delà de ce qui est dépensé actuellement. Cela pourrait se situer entre 200 milliards et 1 billion de dollars, 500 ou 600 milliards de dollars. Quoi qu'il en soit, c'est un chiffre très élevé.

Il y a un très grand besoin d'infrastructure. Les investissements dans les infrastructures rendent le Canada plus concurrentiel à l'échelle mondiale. Si nous avons des ports et des aéroports plus efficaces, nous pourrions mieux soutenir la concurrence. Si nous avons une meilleure connectivité, nous serons plus concurrentiels et plus productifs. Doter le Canada d'infrastructures modernes, c'est comme jeter les bases de la croissance.

Pour cette raison, nous avons recommandé la création du nouvel organisme, la Banque de l'infrastructure du Canada, recommandation qui a été appuyée par le gouvernement. Selon nous, c'est important. Les gouvernements à eux seuls ne pourront pas financer les infrastructures au Canada au niveau requis. Les niveaux d'endettement sont ce qu'ils sont. Même si le Canada dispose d'une certaine marge de manœuvre financière,

good idea for the federal government to take this on alone. I want to explain that for a second.

I say that not because we're fiscal conservatives on the council. I'm not, nor are many of my colleagues. This may sound strange to you but this is an issue of social justice. Why should governments fund 100 per cent infrastructure development and therefore limit their capacity to fund health care, to fund the programs that indigenous Canadians need and to fund education through the provinces? Those are important things.

Why should a government rely on old-fashioned methods of financing infrastructure when there are literally trillions of dollars of capital available worldwide to participate in the financing of infrastructure?

At the end of the day, at 30,000 feet, ultimately the infrastructure bank is about putting in place an institutional capacity to take perhaps some government money. The government has indicated that it's committing capital to that bank. It will draw on people like us, on other our counterparts in Canada and on funds from around the world. All of them would line up to invest in Canada. Why not do that and free up resources to build a better health care system, a better education system and a better deal for indigenous Canadians, all the things that we talk about in the newspapers every day? That is why I say being creative about how we finance infrastructure is at the end of the day not just an economic issue but a social issue.

We're very happy to talk about this. Macky has prepared a piece that has been distributed. One example of a different way of approaching infrastructure is an urban transit project that we're undertaking in Montreal. It is 67 kilometres of light rail transit. It will be the third largest system in the world.

We're doing it from beginning to end. We're planning it under Macky's leadership. We're organizing the groups of people who will build it. We'll oversee the construction of it. We're going to own it and operate it. That has never been done before by a pension fund.

It will transform Montreal. It will make Montreal more productive. We're doing it not because we're altruistic but because we're confident that we can earn a meaningful return for the pensions of our depositors, in other words the people of Quebec.

Infrastructure has very attractive financial characteristics. It's a long-term asset. It generates a lot of cash. It's the kind of thing a pension fund ought to be investing in, which is why there are trillions of dollars available around the world. We're happy to talk about it. It's a very different model that has not been tried before.

particulièrement à l'échelle fédérale, ce n'est pas une bonne idée que le gouvernement fédéral fasse cavalier seul. Je vais vous expliquer pourquoi.

Je ne dis pas cela parce que nous sommes des financiers conservateurs au conseil. Je ne le suis pas, comme bon nombre de mes collègues d'ailleurs. Cela va vous sembler curieux, mais c'est une question de justice sociale. Pourquoi les gouvernements financeraient-ils la totalité du développement des infrastructures pour ensuite limiter leur capacité à financer les soins de santé, à investir dans les programmes dont les Autochtones ont besoin et à subventionner l'éducation par l'intermédiaire des provinces? Ce sont des éléments essentiels.

Pourquoi un gouvernement devrait-il s'appuyer sur des méthodes de financement dépassées alors qu'il y a littéralement des billions de dollars disponibles partout dans le monde qui pourraient aider à financer les infrastructures?

Au bout du compte, la Banque de l'infrastructure aura pour but d'attirer du capital institutionnel afin d'investir dans les infrastructures canadiennes. Le gouvernement a indiqué qu'une partie des fonds investis pourrait venir des coffres de l'État. Il fera appel à des organismes comme nous, à nos homologues d'ailleurs au Canada et à des fonds de partout dans le monde. Tous feront la queue pour investir au Canada. Cela permettra de libérer des ressources que nous pourrons ensuite consacrer au système de santé, au système d'éducation, aux programmes destinés aux Autochtones, bref à tout ce dont on parle dans les journaux au quotidien. C'est pourquoi nous devons être créatifs dans notre façon de financer les infrastructures; ce n'est pas qu'une question économique; c'est aussi une question sociale.

Nous sommes très heureux de pouvoir vous en parler. Macky a préparé un document qui vous a été remis. À titre d'exemple, le projet de transport en commun que nous entreprenons à Montréal est une nouvelle façon d'aborder les infrastructures. Il s'agit d'un système léger sur rail qui circule sur 67 kilomètres de voies ferroviaires. Ce réseau sera le troisième en importance dans le monde.

C'est un projet que nous menons du début à la fin. La planification relève de Macky. Nous organisons les groupes de gens qui s'occuperont de la construction. Nous superviserons les travaux. Nous en serons propriétaire et exploitant. Cela ne s'est jamais fait auparavant par une caisse de retraite.

Ce projet va transformer Montréal. Il va rendre la ville plus productive. Nous n'agissons pas ici par altruisme, mais bien parce que nous sommes convaincus que nous pourrons faire fructifier les fonds de nos déposants, autrement dit, les gens du Québec.

Les infrastructures ont des caractéristiques financières très attrayantes. On parle d'un actif à long terme qui génère des recettes importantes. C'est le genre de projets dans lequel une caisse de retraite devrait investir; c'est d'ailleurs la raison pour laquelle une abondance de capital institutionnel de par le monde attend d'être mobilisée. Nous sommes heureux de vous en parler. C'est un modèle très différent qui n'a jamais été essayé auparavant.

Pension funds like ours have tended to invest in brownfield infrastructure, not in greenfield infrastructure. We are breaking this nut by having pension funds invest in greenfield infrastructure. We're not particularly self-congratulatory people, so don't misunderstand me. It is not because we are doing it. If we crack that nut and people like us invest in greenfield infrastructure, we open a whole new world of infrastructure.

We are all about doing this project in Montreal because we want to export the model around the world. For us, it's a new frontier of investing in something we think we know how to do. I'll stop there.

Senator Marshall: The end-to-end management chart that you handed out on how the model works, is that the way it is set up with the Quebec government? You're aware of the infrastructure bank. We're trying to get a handle on how the infrastructure bank will be set up and what would be the relationship to other entities.

What's proposed there or what's there? That's the relationship now with the Quebec government, is it? Would you see that as working with the infrastructure bank?

Mr. Sabia: I'll let Macky walk you through this page. Different models can be used here, but this one is applicable to how the infrastructure bank could work. The infrastructure bank could also work in simpler ways.

I'll quickly walk you through our notion of the infrastructure bank. Then I'll turn to Macky to walk you through this page. The bank would be a financing organization, a centre of expertise and an infrastructure planning group. Infrastructure planning is important because Canada needs a national infrastructure plan. Part of the mandate of that infrastructure bank would be to develop such a plan in cooperation with the provinces because the provinces are important players in infrastructure in Canada.

Once that plan is developed it would be discussed with government. Some government priorities would be reflected in that plan. Once that is done, the proposal is that the bank would then go forward to implement that plan.

It would identify projects that needed to be done. It would structure those projects. It would invite investors to come into the financing of those projects. Therefore, it would raise capital from people like us and others, and it would use that capital to deliver the infrastructure.

The infrastructure bank is about planning a national infrastructure strategy. It's about expertise, particularly financial expertise. It's about leveraging private capital into the financing of infrastructure so the government could get on to doing different things. That is the high level of how we see the bank working. This is a little different.

Macky Tall, Executive Vice-President, Infrastructure, Caisse de dépôt et placement du Québec: I will walk you through that model, senator: That's a summary of how our agreement with the

Les caisses de retraite ont toujours eu tendance à investir dans des friches industrielles plutôt que dans des nouveaux projets d'infrastructure. Cela dit, nous sortons des sentiers battus en investissant dans ce type d'infrastructures. Ce n'est pas pour nous vanter que nous le faisons; ne vous méprenez pas. En innovant et en investissant dans des infrastructures nouvelles ici, on encourage les gens d'ailleurs à en faire autant.

Nous menons ce projet à Montréal parce que nous voulons exporter le modèle ailleurs dans le monde. Pour nous, c'est une nouvelle façon d'investir dans quelque chose que nous connaissons. Je vais m'arrêter ici.

La sénatrice Marshall : En ce qui concerne le schéma intitulé « Comment le modèle fonctionne : gestion clé en main » que vous nous avez distribué, est-ce réalisé de concert avec le gouvernement du Québec? Vous êtes au courant de la Banque de l'infrastructure du Canada. Nous essayons de comprendre comment elle sera établie et quelle sera sa relation avec les autres entités.

Qu'est-ce qui est proposé ici? Est-ce un partenariat avec le gouvernement du Québec? Selon vous, est-ce que cela pourrait fonctionner avec la Banque de l'infrastructure?

M. Sabia : Je vais laisser Macky vous expliquer plus en détail. On peut utiliser différents modèles, mais celui-ci peut s'appliquer à la Banque de l'infrastructure. La banque pourrait aussi fonctionner de façon plus simple.

Je vais vous décrire rapidement notre notion de la banque, et je vais ensuite céder la parole à Macky. La Banque de l'infrastructure serait un organisme de financement, un centre d'expertise et un groupe de planification des infrastructures. La planification des infrastructures est essentielle, et le Canada a besoin d'un plan national en matière d'infrastructures. Son mandat consisterait en partie à élaborer un tel plan en collaboration avec les provinces, car elles jouent un rôle important dans les infrastructures au Canada.

Une fois le plan élaboré, on en discuterait avec le gouvernement. Certaines priorités seraient reflétées dans le plan. Par la suite, on propose que la banque aille de l'avant avec la mise en œuvre du plan.

Elle définirait les divers projets à réaliser et elle les structurerait. Elle inviterait les investisseurs à participer au financement de ces projets. Par conséquent, elle obtiendrait des capitaux auprès d'organismes comme le nôtre et d'autres, et elle les utiliserait pour mettre en place les infrastructures.

Quand on pense à la Banque de l'infrastructure, on pense à la planification d'une stratégie d'infrastructure nationale, à une expertise financière et à la mobilisation de capitaux privés dans les projets d'infrastructure pour permettre au gouvernement d'accomplir différentes choses. C'est le haut niveau de service que nous envisageons pour la banque. Le modèle est un peu différent.

Macky Tall, premier vice-président, Infrastructures, Caisse de dépôt et placement du Québec : Je vais vous expliquer le modèle, madame la sénatrice : cela résume notre entente avec le

Government of Quebec works. The first step is the government remains in control of determining public needs, so it remains the guardian of public interest. It will approach us to identify potential infrastructure projects.

Senator Marshall: You would also participate in the identification.

Mr. Tall: No, the government identifies the project and proposes a potential infrastructure project to us. At that point we take the idea of a potential infrastructure project and basically apply world-class resources and best practices. We study the project and come up with optimized solutions, from both a technical and an economic point of view.

After having worked for a year or 18 months we will come back with two or three options that we feel meet the public interest objective of that infrastructure and are viable from both a technical and an economic point of view. In other words, it's an infrastructure project that is able to generate revenues for our objective of making a commercial return.

If that goal is met properly at that point the government gives us the green light. We act as a one-stop shop, effectively completing the planning process, doing the financing, and executing construction. Because we're a long-term investor we're a natural corridor for that investment pretty much throughout its life, which would be over decades.

A unique feature of the model is in that one-stop execution. We would be taking those risks away from government in terms of delivering the project on budget and on time. We would be alleviating the risks and ensuring that operational costs are kept under control. In our case we're investing retirement money to generate stable, long-term cash flow to pay income, and that's where we get the virtuous circle.

Mr. Sabia: We call this a virtuous circle. What does that mean? We invest now to create a new public transit system. That improves the daily lives of people in Montreal. It also improves Montreal's productivity and makes it a more viable, more attractive urban economy.

We're delivering benefits to people now. We're also earning returns from that investment, but those returns go back into people's retirement income because we're a pension fund manager. When somebody buys a pass to use our service, they're really contributing to their own pension fund.

It's a virtuous circle in that we're doing things to help people today that deliver returns to us which allow us to help them in the future.

Senator Marshall: Once the government gives the green light to go ahead is there any involvement by the government? I probably shouldn't use the word interference, but once you're given the green light you're off and running on your own.

gouvernement du Québec. Dans un premier temps, le gouvernement établit les besoins; il continue d'être garant de l'intérêt public. Il s'adresse à nous pour cerner les éventuels projets d'infrastructure.

La sénatrice Marshall : Vous participez également à la sélection.

M. Tall : Non, le gouvernement choisit le projet et nous propose un projet d'infrastructure. À ce moment-là, nous examinons l'idée en question et nous y appliquons les meilleures ressources et des pratiques exemplaires. Nous étudions le projet et nous proposons des solutions optimisées, autant sur le plan technique qu'économique.

Après y avoir travaillé pendant 12 à 18 mois, nous allons présenter deux ou trois options qui, selon nous, remplissent bien l'objectif d'intérêt public de l'infrastructure et qui sont viables d'un point de vue technique et économique. Autrement dit, il faut que ce soit un projet d'infrastructure qui permette de générer des recettes et ainsi de rentabiliser les capitaux investis.

Si l'objectif visé est atteint, à ce moment-là, le gouvernement nous donne le feu vert. Nous agissons à titre de guichet unique. Nous nous occupons de la planification, du financement et de la construction. Étant donné que nous sommes un investisseur à long terme, nous investissons dans ce projet tout au long de sa durée de vie, ce qui peut vouloir dire sur plusieurs décennies.

Une caractéristique unique de ce modèle est l'approche à guichet unique. Nous évitons ainsi au gouvernement de prendre des risques en réalisant le projet conformément au budget et aux échéanciers fixés. Nous atténuons les risques et nous limitons les coûts opérationnels. Dans notre cas, nous investissons des fonds de retraite en vue de générer des liquidités stables et à long terme puis de verser des revenus de retraite, et c'est là où nous créons le cercle vertueux.

M. Sabia : Nous appelons cela un cercle vertueux. Qu'est-ce que cela signifie? Nous investissons maintenant dans la création d'un nouveau réseau de transport en commun. Cela améliore non seulement le quotidien des Montréalais, mais aussi la productivité de la ville de Montréal, et en fait une économie urbaine plus viable et attrayante.

Nous procurons des avantages aux gens. Nous obtenons de bons rendements sur notre investissement, mais cet argent revient à nos déposants, parce que nous sommes un fonds de caisse de retraite. Lorsqu'une personne achète un laissez-passer de transport en commun, elle contribue à son propre régime de pension.

C'est un cercle vertueux, en ce sens que nous réalisons des projets qui aident les gens non seulement aujourd'hui, mais aussi dans l'avenir, grâce au bon rendement qu'ils génèrent.

La sénatrice Marshall : Lorsque le gouvernement donne le feu vert, prend-il part au projet? Je ne devrais probablement pas employer le mot « ingérence », mais lorsqu'on vous donne l'autorisation, je crois que vous vous débrouillez seuls.

Mr. Sabia: That's right, from the provincial government point of view. We work closely with Montreal's urban transit authorities. We want this to work in a seamless way with all other transit operations in Montreal, from a customer point of view.

Senator Marshall: I am looking in your document at The Canada Line and Heathrow Express. Do you invest in social infrastructure? Would that also be in your mandate?

Mr. Sabia: The answer is yes. Macky could give you examples of things we've done in Australia. We need to be careful with the definition. In social infrastructure, for instance, we've invested in a successful set of cancer research centres and hospitals in Australia that have done extremely well. They generate revenue for us. Macky can go over the details.

Often some forms of social infrastructure may not do that. For instance, there's an enormous social need for simple things like better water systems for indigenous Canadians, particularly indigenous Canadians living on reserve. Often a project like that won't generate a revenue stream and therefore we won't do those kinds of things.

Senator Marshall: In the media recently there was mention of an option.

Mr. Sabia: You should not often trust what you read in the media.

Senator Marshall: I know, but I still have to ask you a question.

Mr. Sabia: Except when it's on the editorial page.

Senator Marshall: One option is the sale of large airports in Canada. Based on the documents you handed out, it looks like you're interested in The Canada Line, Heathrow Express and a few things like that. Would buying airports be something within your mandate?

Mr. Sabia: Yes.

Senator Marshall: As long as there is a revenue stream.

Mr. Sabia: We've done it in many countries around the world. Heathrow is a good example. Airports are great infrastructure assets for pension fund investors or infrastructure investors like us.

I understand this is an issue to be discussed. Canadian airports would be attractive on a global basis. Even selling small minority stakes would be a way of monetizing 20 per cent of the value of an airport. Government could take that and recycle it into other forms of greenfield infrastructure, social programs, social infrastructure, or whatever it wanted to do.

M. Sabia : C'est exact, du point de vue du gouvernement provincial. Nous collaborons étroitement avec les administrations de transport de banlieue de Montréal. Nous voulons que tout se déroule de façon fluide, du point de vue du client.

La sénatrice Marshall : Dans votre document, il est question de la Canada Line et de Heathrow Express. Est-ce que vous investissez dans les infrastructures sociales? Est-ce que cela relève de votre mandat?

M. Sabia : La réponse est oui. Macky pourrait vous donner des exemples de ce que nous avons fait en Australie. Il faut faire attention à la définition ici. Lorsqu'on parle d'infrastructures sociales, par exemple, sachez que nous avons investi dans une série de centres de recherche sur le cancer et d'hôpitaux en Australie. Cela se déroule très bien. Nous obtenons un bon rendement. Macky peut d'ailleurs vous donner les détails.

Par contre, ce ne sont pas toutes les formes d'infrastructures sociales qui génèrent des recettes. Il y a plein de besoins sociaux à satisfaire, par exemple des choses aussi simples que de meilleurs réseaux d'alimentation en eau pour les Autochtones, particulièrement ceux qui vivent dans les réserves. Souvent, un projet comme celui-là ne garantit pas de source de revenus, alors nous ne pouvons pas mener ce type de projet.

La sénatrice Marshall : On parlait récemment dans les médias d'une option.

M. Sabia : Il ne faut pas toujours croire ce que l'on voit dans les médias.

La sénatrice Marshall : Je sais, mais il faut tout de même que je vous pose la question.

M. Sabia : Sauf bien sûr ce qu'on peut lire dans les éditoriaux.

La sénatrice Marshall : Il était question de la possibilité de vendre de grands aéroports canadiens. Si j'en crois le document que vous nous avez remis, vous semblez vous intéresser à des projets comme The Canada Line et Heathrow Express. Est-ce que l'achat d'aéroports pourrait s'inscrire dans votre mandat?

M. Sabia : Oui.

La sénatrice Marshall : Pour autant qu'il y ait des revenus possibles.

M. Sabia : Nous l'avons fait dans plusieurs pays du monde. Heathrow est d'ailleurs un excellent exemple. Les aéroports sont des éléments d'infrastructure très attrayants pour des fonds de pension comme le nôtre qui cherchent à investir dans ces secteurs.

Je sais bien que c'est un enjeu qui doit faire l'objet d'un débat. Les aéroports canadiens sont susceptibles d'intéresser les investisseurs de toute la planète. Il suffirait par exemple de vendre des parts minoritaires pour convertir en argent 20 p. 100 de la valeur d'un aéroport. Le gouvernement pourrait ensuite utiliser ces fonds pour investir dans de nouvelles installations, des programmes sociaux, des infrastructures sociales ou tout projet qu'il juge bon de réaliser.

Senator Marshall: You're looking for big projects to make money for the pension fund.

Mr. Sabia: Yes.

[Translation]

Senator Bellemare: My questions pertain in particular to the Canada Infrastructure Bank. Coming from Quebec, I am more familiar with the Caisse and its investments. I know you are experts on infrastructure investments and that you have completed a number of projects. I am happy to hear you say that the bank will look after infrastructure planning and expertise.

Those are two things that are of concern to me so perhaps you can tell me more about them. I think it is an excellent idea, since it will increase planning productivity in Canada and in the provinces and municipalities as well. How will the bank proceed to achieve balanced planning among the regions? How will it address expertise issues, not just in finance, because I think the Caisse is very strong in that area? We know, however, that in Australia, in countries that have long-term investment plans, expertise in human resources is also vital for delivering projects on time and within budget. Do we have all that expertise in Canada? I always thought the Infrastructure Bank served primarily a financial role, but I see it encompasses not just the financial aspect, but also planning and expertise.

In these two areas therefore, planning and non-financial expertise, what approach will the Infrastructure Bank take, since a federation also includes the provinces and municipalities?

Mr. Sabia: I find it surprising that, in a developed and highly sophisticated country such as Canada, we do not have an inventory of the quality of our infrastructures. There is no such inventory anywhere in Canada. For planning purposes, the first step is to take an inventory in order to understand how things stand in Canada. What is the quality? Are there issues? What needs to be done? That is the first step. From there, the second step is to set priorities in order to move forward.

To answer your question about the nature of Canada as a federation, in my view the starting point for planning is to focus on the federal government's assets and to show everyone that this organization, this bank, has the necessary expertise to develop a plan. The third step in developing a national plan is to invite the provinces to become involved and to work with them to develop a national plan that includes activities related to the provinces. We are not suggesting that the federal government should require the provinces to participate, because that is not the nature of our federation. I think we have to start with a demonstration process

La sénatrice Marshall : Vous êtes à la recherche de grands projets pour faire fructifier votre fonds de pension.

M. Sabia : Vous avez tout compris.

[Français]

La sénatrice Bellemare : Mes questions concernent surtout la Banque de l'infrastructure du Canada. Je connais davantage la caisse, car je viens du Québec et je suis familière avec les investissements de la caisse. Je suis consciente que vous êtes des experts en investissements en faveur de l'infrastructure et que vous avez fait plusieurs projets. Je suis heureuse de vous entendre dire que la banque va s'occuper de la planification des infrastructures et de l'expertise.

Ce sont justement deux éléments qui me chicotent, et peut-être que vous pourrez m'en dire davantage. Je trouve l'idée excellente, car elle a pour effet d'augmenter la productivité en matière de planification au Canada, mais il y a aussi les provinces et les municipalités. Comment la banque entend-elle s'y prendre pour faire une planification équitable entre les régions? Comment compte-elle régler les problèmes d'expertise, non pas financière, parce que je pense que la caisse est fantastique à ce chapitre? Cependant, on sait qu'en Australie, dans les pays qui ont des plans d'investissement à long terme, il est connu que l'expertise dans les ressources humaines est aussi fondamentale pour arriver à réaliser des projets à temps en fonction des coûts prévus. Est-ce qu'on a tout ce monde-là, au Canada? La Banque d'infrastructure, j'ai toujours pensé qu'il s'agissait d'un dispositif surtout financier, mais je m'aperçois que ce projet dépasse le volet financier, en matière de planification et d'expertise.

Alors, dans ces deux domaines, en ce qui a trait à la planification et à l'expertise de nature non financière, comment la Banque d'infrastructure entend-elle s'y prendre, puisque, dans une Confédération, il a aussi des provinces et des municipalités?

M. Sabia : Selon moi, il est surprenant que dans un pays développé, un pays hautement sophistiqué comme le Canada, nous n'ayons pas d'inventaire de la qualité de nos infrastructures. Cela n'existe nulle part au Canada. Dans un contexte de planification, la première étape est de faire un inventaire pour comprendre où on en est rendu au Canada. Qu'est-ce que la qualité? Est-ce qu'il y a des enjeux? Qu'est-ce qu'il faut faire? C'est la première étape. Sur une telle base, la deuxième étape est de déterminer les priorités pour aller de l'avant.

Donc, pour répondre à votre question sur la nature du Canada en tant que Confédération, selon moi, le point de départ pour la planification est de mettre l'accent sur les actifs au niveau du gouvernement du Canada et de démontrer à tout le monde que cette organisation, que cette banque a les compétences nécessaires pour développer un plan. La troisième étape, dans l'élaboration d'un plan au niveau national, est d'inviter les provinces à y participer et de travailler avec elles pour réaliser un plan national qui comprend les activités liées aux provinces. Notre suggestion n'est pas que le gouvernement du Canada exige la participation

because, with its expertise, the bank will be able to demonstrate to everyone that all this expertise is available and that it will help improve the quality of infrastructure planning in Canada. That is how I see the planning and development process at the national level.

With regard to expertise, a lot of people underestimate the importance of financial expertise in structuring projects properly. Macky has spent nearly his whole career doing exactly that. Thanks to Macky's efforts, we now have a strong team, which is no mean feat. The bank's goal is to create a centre of expertise that includes planning as well as financial expertise.

There is also another aspect that you raised, project management. Structuring a project effectively is one thing, but delivering on it is quite another. In order to deliver the project Macky spoke about, we have developed a strong project management team. Our goal is to do the same thing and develop that same expertise at the bank. The bank is not just a bank.

Senator Bellemare: I see that.

Mr. Sabia: It is a bank, but also a centre of expertise, and the combination of these two things does not exist in Canada.

Senator Bellemare: That sheds some light. I also understand that, in terms of planning, you want to remove the political pressures related to our federation and focus instead on the existing inventory as a start, in order to provide a basis for your planning as regards real infrastructure needs.

Mr. Sabia: I will choose my words very carefully since I am before a committee of the Parliament of Canada and you are all parliamentarians. One of the key features of this bank, the central idea, is to get away from the process of setting priorities and making decisions at the political level. Why? This reflects the importance and strength of an infrastructure development strategy designed to substantially strengthen and increase the level of productivity and thereby economic growth in Canada. The goal is to identify projects that are most likely to significantly impact productivity. That is not always the most important consideration at the political level, for obvious reasons.

We are not saying that decisions should be based solely on financial and economic considerations, to the exclusion of political ones. We have to include both. That is why we have structured this recommendation in this way. We have divided it into two parts: major projects that generate revenues and in which investors such as the Caisse de dépôt et placement du Québec or

des provinces, parce que ce n'est pas dans la nature de notre fédération. La raison pour laquelle je pense qu'il faut débiter avec un processus de démonstration, c'est qu'avec son expertise, la banque sera en mesure de démontrer à tous que cette expertise est disponible et qu'elle permettra d'améliorer la qualité de la planification en infrastructure au Canada. C'est la façon dont je vois l'activité de planification et de développement au niveau national.

En ce qui concerne la question de l'expertise, beaucoup de monde sous-estime l'importance de l'expertise financière pour bien structurer les projets. Macky a passé presque toute sa carrière à faire exactement cela. Sous l'impulsion de Macky, nous avons maintenant une équipe compétente, et ce n'est pas facile à réaliser. Donc, à la caisse, nous avons ces compétences. L'idée de la banque est de créer un centre d'expertises qui inclut la planification, mais aussi l'expertise financière.

Il y a aussi un autre élément que vous avez soulevé, et c'est la question de la gestion de projet. C'est une chose de créer une bonne structure pour un projet, mais c'est une autre chose de livrer la marchandise. Afin de livrer le projet dont Macky vous a parlé, nous avons maintenant développé une équipe capable de gérer un projet. L'idée est de faire la même chose et de bâtir cette même expertise au sein de la banque. La banque, ce n'est pas juste une banque.

La sénatrice Bellemare : C'est cela que je comprends.

M. Sabia : C'est une banque, mais également un centre d'expertises, et la combinaison de ces deux éléments est une chose qui n'existe pas au Canada.

La sénatrice Bellemare : Je comprends mieux. Ce que je comprends aussi, c'est que vous voulez, en termes de planification, éloigner les pressions politiques liées à notre Confédération en vous concentrant sur un inventaire d'abord de ce qui existe, pour pouvoir donner à votre planification une assise en ce qui concerne les besoins en infrastructures réels.

M. Sabia : Je vais choisir mes mots avec beaucoup de prudence, car je sais que je me trouve devant un comité du Parlement du Canada et que vous êtes tous des parlementaires. Un des éléments importants de cette banque, l'idée centrale, est de s'éloigner du processus de l'établissement des priorités et de la prise de décisions sur le plan politique. Pourquoi? Cela reflète l'importance et la puissance d'une stratégie de développement des infrastructures qui visent à renforcer et à augmenter, de façon importante, le niveau de productivité, et donc de croissance économique au Canada. L'objectif est de cerner les projets qui offrent la meilleure probabilité d'avoir un impact important sur la productivité. Ce n'est pas toujours le critère le plus important sur le plan politique, pour des raisons évidentes.

Nous ne disons pas qu'il est préférable de prendre des décisions strictement sur le plan financier et économique et non sur le plan politique. Il faut faire les deux. C'est la raison pour laquelle nous avons structuré cette recommandation de la sorte. Nous l'avons divisée en fonction de deux éléments : de gros projets qui génèrent des revenus et dans lesquels des investisseurs, comme la Caisse de

the Infrastructure Bank or other funds could invest; and other infrastructure projects that are less appealing to investors such as the Caisse de dépôt et placement du Québec and that require more conventional decision-making.

Senator Pratte: My question is further to your remarks. I share your enthusiasm and that of the Caisse de dépôt et placement du Québec for major infrastructure projects. I also share the enthusiasm of the committee, the council and the finance minister. I do, however, have a concern.

In the infrastructure programs in Canada over the past 10 years, we have seen tremendous enthusiasm for infrastructure projects of all kinds, with mixed results. The model you are proposing would take political decisions as far away as possible in favour of a different governance model. It is essentially a model with the private sector's focus on profitability, with the clear objective of increasing productivity in Canada. That is perfect in theory, but the private sector can also make mistakes.

Mr. Sabia: Yes.

Senator Pratte: The Government of Canada would provide \$35 billion or \$40 billion in upfront capital.

Mr. Sabia: It would be \$35 billion.

Senator Pratte: Thirty-five billion for the first 10 years. It is not enough to say that the federal government is removed from the process. We are talking about \$35 billion. Taxpayers will expect accountability. I am not sure that the federal government could be completely set aside.

First, how can we make sure that the projects are well selected, without any political pressure? Secondly, how can we make sure that all these projects address the needs without anything going wrong? We are talking about very large sums of public money as well as money from pension funds and institutional investors.

Mr. Sabia: Exactly. That is the rationale behind the planning and priority development process. The idea is to ask the bank to set 10 priorities every two years, let's say. Before these projects begin, government approval will of course be needed. It will be up to the bank to recommend certain projects, on a "fairly technical" basis, by demonstrating the impact or importance of each project.

You are right, though. Given the federal government's financial stake, it has to be involved in approving this plan. The idea is to encourage that participation because it is crucially important. As Mr. Tall said, the government must safeguard the public interest. Once the plan has been approved, the bank will have to be given the necessary leeway to carry out each project.

dépôt et placement du Québec ou la Banque d'infrastructure ou d'autres fonds, pourraient investir, et d'autres projets d'infrastructure moins attrayants pour un investisseur comme la Caisse de dépôt et placement du Québec et qui nécessitent une prise de décision plus orthodoxe.

Le sénateur Pratte : Ma question fera suite à ces propos. Je partage votre enthousiasme et celui de la Caisse de dépôt et placement du Québec pour les grands projets d'infrastructure. Je partage aussi l'enthousiasme du comité, du conseil et du ministre des Finances. J'ai toutefois une inquiétude.

On a vu dans les programmes d'infrastructure au Canada, depuis 10 ans, un enthousiasme délirant pour des projets d'infrastructure de toutes sortes, avec des résultats mitigés. Le modèle que vous proposez vise à éloigner le plus possible les décisions politiques en faveur d'un modèle de gouvernance différent. Il s'agit essentiellement d'un modèle où prévaut la logique du secteur privé, soit celle de la rentabilité, basée sur un objectif clair, qui est l'amélioration de la productivité du Canada. En théorie, c'est parfait. Cependant, le secteur privé peut aussi se tromper.

M. Sabia : Oui.

Le sénateur Pratte : Le gouvernement du Canada verserait 35 milliards ou 40 milliards de dollars en capital d'origine.

M. Sabia : Il s'agirait de 35 milliards de dollars.

Le sénateur Pratte : Trente-cinq milliards de dollars pour les 10 premières années. Il ne suffit pas de dire qu'on met le gouvernement du Canada à part. On parle tout de même de 35 milliards de dollars. Les contribuables demanderont une reddition de comptes. Je ne suis donc pas sûr que le gouvernement du Canada pourra être mis de côté complètement.

Premièrement, comment peut-on s'assurer que les projets seront bien choisis, sans aucune pression politique? Deuxièmement, comment s'assurer effectivement que tous ces projets correspondent aux besoins sans qu'il n'y ait de dérapage? L'argent public, en partie, mais aussi l'argent des fonds de pension et d'investisseurs institutionnels très importants sera en jeu.

M. Sabia : Tout à fait. C'est la raison d'être du processus de planification et de développement des priorités. L'idée est de demander à cette banque d'établir, disons, une dizaine de priorités tous les deux ans. Avant de lancer ces projets, il faudra évidemment obtenir l'approbation du gouvernement. C'est la banque, sur une base « assez technique », qui recommandera certains projets, en démontrant l'impact ou l'importance de chacun des projets.

Toutefois, vous avez raison. Étant donné la participation financière du gouvernement, il faut que celui-ci participe à l'approbation de ce plan. L'idée est d'encourager cette participation, parce qu'elle est fondamentale. Comme le disait M. Tall, le gouvernement doit rester garant de l'intérêt public. Après avoir approuvé ce plan, il faudra laisser à la banque la

The bank will not, completely independently, choose and carry out each of the projects. The parties will play an important role before each project is launched.

Senator Pratte: How can you prevent all the participants from getting carried away? These are major projects we are talking about. They are probably bigger than the one in Montreal. They are at least on that scale and are very broad.

Mr. Sabia: Yes, but allow me to make a correction. Our project has a value of about \$6 billion. There is nonetheless a whole range of projects, from approximately \$500 million to \$1 billion or \$1.5 billion. They are major projects, but perhaps not as large as the one in Montreal.

Senator Pratte: Human nature being what it is, I am worried. There is a lot of money involved and some major projects. Things can sometimes go wrong under those circumstances, whether the private sector or the public sector is involved. That is what worries me. We need safeguards to make sure things do not go off course.

Mr. Sabia: Yes. You raise an important point. For our project in Montreal, we have given that a great deal of thought. In our opinion, we must avoid not only an actual risk, but also the perception of risk. The Caisse de dépôt et placement du Québec invests in all kinds of companies. We have devised a whole structure to eliminate risks and conflicts of interest.

Mr. Tall can tell you about the external audit process and the committee we announced this week.

Mr. Tall: As you pointed out, this is a very important aspect for such a large project. For our project in Montreal, the procurement process meets and exceeds the highest local and international standards. At every stage in the process, there is truly open competition. At each stage, transparency criteria are established as part of the process. We have two independent auditors at each stage who track all aspects of the work. Once the work is completed, the auditors have to prepare a report that is published in order to confirm that, at every stage of the process, the highest level of integrity and transparency was evident in all the decisions made and in the evaluation of the bids received. This report is published. Once the independent auditors have completed the process, they report not to us, but to an independent, three-member committee.

marge de manœuvre nécessaire pour exécuter chacun des projets. Ce n'est pas la banque, de façon complètement indépendante, qui choisira chacun des projets et les exécutera. Il y aura une implication importante des parties avant le lancement de chacun des projets.

Le sénateur Pratte : Comment pourrez-vous vous assurer d'éviter la folie des grandeurs que pourraient manifester tous les participants? Les projets dont on parle sont considérables. Ils sont probablement plus importants que celui dont il est question à Montréal. Du moins, ce sont des projets de cette envergure et qui ont beaucoup d'ampleur.

M. Sabia : Oui, mais j'aimerais apporter une correction. Notre projet vaut environ 6 milliards de dollars. Toutefois, il y aura toute une gamme de projets, de l'ordre de 500 millions de dollars à 1 milliard de dollars, ou à 1,5 milliard de dollars. Ce sont des projets importants, mais pas nécessairement de l'envergure de celui que l'on propose à Montréal.

Le sénateur Pratte : La nature humaine étant ce qu'elle est, je m'inquiète. Il y a beaucoup d'argent en jeu et de gros projets. Dans de telles circonstances, parfois les choses peuvent déraiper, qu'il s'agisse du secteur privé ou du secteur public. C'est ce qui m'inquiète. Il faut donc des garde-fous pour s'assurer que les choses ne dérapent pas.

M. Sabia : Oui. Vous soulevez un point important. Dans le contexte de notre projet, à Montréal, nous avons beaucoup pensé à cette question. À nos yeux, il est important d'éviter non seulement le risque qui existe en réalité, mais aussi la perception d'un risque. La Caisse de dépôt et placement du Québec investit dans toutes sortes de sociétés. Nous avons conçu toute une structure dans le but d'éliminer tout risque et apparence de conflits d'intérêts.

Mr. Tall peut vous parler du processus de vérification externe et du comité que nous avons annoncé cette semaine.

Mr. Tall : Comme vous le soulignez, c'est un élément très important pour un projet de cette taille. Pour le projet que nous menons à Montréal, le processus d'approvisionnement respecte et dépasse les meilleures normes en la matière, tant à l'échelle locale qu'internationale. C'est un processus où, à toutes les étapes, il y a vraiment une concurrence ouverte. À chacune des étapes, des critères transparents sont établis au sein du processus. Nous avons, à chaque étape, deux vérificateurs indépendants qui suivent la totalité des travaux. À la fin de ces travaux, ces vérificateurs doivent préparer un rapport, qui sera rendu public, afin de confirmer qu'à chacune des étapes du processus, toutes les décisions et l'évaluation des propositions que nous recevons ont été faites avec la plus grande intégrité et la plus grande transparence. Ce rapport est rendu public. Ces évaluateurs indépendants, une fois qu'ils ont complété le processus, font rapport non pas à nous, mais à un comité indépendant composé de trois membres.

This committee is made up of a former justice of the Supreme Court of Canada, a retired lawyer, and a trained accountant. They review these reports and further certify the integrity and probity of the entire process. This very high standard was established specifically to confirm the rigour of the process.

Senator Pratte: Thank you.

The Chair: I hope our questions will be rather brief because we have a long list of them.

Senator Forest: I do not know why you are looking at me, Mr. Chair, as you say that.

I would like to thank the witnesses for being here. I think there is a huge challenge with the infrastructure inventory in Canada. You surely know that over 50 per cent of public infrastructure in Canada falls under municipal jurisdiction, and that municipalities receive about 8 per cent of all revenues from income tax.

The municipalities have invested \$4.3 billion every year since 2007, when the first infrastructure component began. Over 10 years, that amounts to an investment of close to \$43 billion. I could talk in particular about the condition of drinking water and wastewater treatment facilities, which had huge deficiencies and were losing 35 per cent of the treated water in our networks. At the same time, this work, which was driven by program objectives presented to the municipalities, also increased the debt load of municipalities, which failed to invest in other, more social types of infrastructure.

As to the bank, there is some interest in investing in major projects, but is that also true for smaller projects in the regions of Quebec?

One of the greatest challenges, in my opinion, is demographics. Our communities must be appealing and offer basic services, along with other services such as a library or any other kind of facility in order to attract new families, who will take over our businesses, research centres and universities.

Does the bank have an interest in investing in the regions through less appealing or smaller projects than the Réseau électrique métropolitain?

Mr. Sabia: Of course the bank has no interest in fully replacing the work of Infrastructure Canada. Our approach focuses on the most important projects as regards productivity, and also on projects that generate a source of revenue. For certain activities, if we see fit, the current infrastructure funding programs will

Ce comité est composé d'une ancienne juge de la Cour suprême du Canada, d'un avocat à la retraite et d'un comptable de formation qui examinent ces rapports et qui apportent une certification additionnelle de l'intégrité et de la probité de l'ensemble du processus. Ce standard très élevé a été instauré justement afin de confirmer que cela a été fait de façon rigoureuse.

Le sénateur Pratte : Merci.

Le président : J'espère que nous allons poser des questions assez brèves, parce que nous avons une longue liste de questions.

Le sénateur Forest : Je ne sais pas pourquoi vous me regardez, monsieur le président, lorsque vous dites cela.

Je remercie nos témoins d'être parmi nous. Lorsqu'on parle du parc des infrastructures au Canada, je pense qu'un défi immense se pose. Vous savez sûrement que plus de 50 p. 100 de ce qui compose le parc des infrastructures publiques au Canada est de responsabilité municipale, et que les municipalités obtiennent environ 8 p. 100 de l'ensemble des revenus provenant des taxes d'imposition.

Les municipalités, bon an mal an, investissent 4,3 milliards de dollars par année depuis 2007, soit depuis le premier volet des infrastructures. Sur une période de 10 ans, il s'agit tout de même de près de 43 milliards de dollars qui ont été investis. Je pourrais mentionner en particulier les conditions des installations d'approvisionnement en eau potable et en traitement des eaux usées, qui présentaient des carences énormes et qui perdaient 35 p. 100 de l'eau traitée qui fuyait dans nos réseaux. En même temps, cet effort, parce qu'il était conditionné par les objectifs des programmes qui étaient déposés aux municipalités, a également contribué à alourdir l'endettement des municipalités, qui ont négligé d'investir dans d'autres types d'infrastructures un peu plus sociales.

Quand on parle de la banque, il y a un certain appétit pour investir dans des projets majeurs, mais est-ce la même chose pour des projets de moins grande envergure dans les régions du Québec?

Un des grands défis qui se posent, selon moi, est celui de la démographie; nos collectivités doivent être attrayantes et offrir des services de base, mais également des services complémentaires, comme une bibliothèque ou tout autre type d'équipement afin d'attirer de nouvelles familles qui prendront la relève de nos entreprises, de nos centres de recherche ou de nos universités.

Est-ce qu'il y a un appétit de la part de la banque pour envisager des investissements dans les régions à l'aide de projets moins attrayants ou ayant moins d'ampleur que le projet du Réseau électrique métropolitain?

M. Sabia : Évidemment, la banque n'a pas du tout l'ambition ni le projet de remplacer 100 p. 100 des activités en infrastructure au Canada. Notre approche cible les projets les plus importants sur le plan de la productivité, et également les projets qui génèrent une source de revenus. Pour certaines activités, selon nos

continue. It is not a question of replacing all those activities.

Secondly, as to whether such a bank would be able to work in the municipal arena, the answer is yes, but it depends on the decision-making and the preferences of any given municipality. One of our suggestions is to open the bank and the bank's expertise to the provinces and municipalities throughout the country. Why? Because one of the issues in Canada in the most important municipalities like Toronto, Montreal, Calgary, Vancouver —

Senator Forest: Rimouski.

Mr. Sabia: Rimouski, of course.

So, one of the issues is that there is a lot of expertise in some of the larger municipalities, but in a lot of other municipalities that expertise does not exist. If the bank can improve expertise and make it available to everyone, we will see an improvement in the quality of project management, and probably also in the meeting of deadlines and budgets in most municipalities. This is not a request or a requirement on the part of the bank, because that is not part of its mandate; the idea is simply to open the doors.

Senator Forest: That aspect of the national strategic infrastructure plan seems like a fundamental element to me in light of all of the levels you spoke of, but making the information more available, as you described, also appears fundamental. I have put that forward for a long time. Information is available on public infrastructures, but being able to carry out comparative analyses of projects is a basic element, in my opinion, and the bank could do that. As an example, when a city or a business upgrades 26 kilometres of its streets, knowing the cost of the project would allow us to make comparisons.

In your opinion, to establish a national infrastructure strategic plan, is there an inventory that needs to be taken, in addition to the priorities that must be defined together by the bank, the federal government, the provinces and all of the partners? Is that the vision?

Mr. Sabia: Over time, yes. In the beginning I think we have to launch the process somewhere. Simply to demonstrate the efficiency of the process, in my opinion, it is preferable to avoid the process at the federal level. But yes, I am entirely in agreement with the idea of encouraging provincial participation.

There is another important point which is the structure of the bank's board of directors. We feel it is important that the bank and its board reflect the regional structure of Canada. We have to invite the provinces to participate, potentially, in time; perhaps not in the beginning, but at some point. The board of directors of the CPP Investment Board is structured like that — it asks for the

réflexions, les programmes de financement des infrastructures qui existent actuellement se poursuivront. Il n'est pas question de remplacer l'ensemble de ces activités.

Deuxièmement, à savoir si une telle banque serait capable de travailler dans le domaine municipal, la réponse est oui, mais ça dépend de la prise de décision et des préférences d'une municipalité. Une de nos propositions est d'ouvrir la banque et l'expertise de la banque aux provinces et aux municipalités à travers le pays. Pourquoi? Parce qu'un des enjeux au Canada dans les municipalités les plus importantes, comme Toronto, Montréal, Calgary, Vancouver...

Le sénateur Forest : Rimouski.

M. Sabia : Rimouski, c'est sûr.

Donc l'un des enjeux liés aux municipalités les plus importantes, c'est qu'il y a beaucoup d'expertise, mais dans beaucoup d'autres municipalités, cette expertise n'existe pas. Si la banque est en mesure d'offrir une amélioration de l'expertise et de rendre cette expertise disponible pour tous, il y aura une amélioration de la qualité de la gestion du projet et, probablement, du respect des délais et des budgets pour la majorité des municipalités. Ce n'est pas une demande ou une exigence de la banque, parce que ce mandat n'existe pas; il s'agit simplement d'ouvrir les portes.

Le sénateur Forest : L'aspect du plan stratégique national en infrastructures m'apparaît comme un élément fondamental, compte tenu de l'ensemble des niveaux dont vous avez parlé, mais c'est également un élément fondamental lorsque vous parlez de rendre accessibles les informations des éléments. J'ai revendiqué cela pendant longtemps. On dispose de données dans le domaine des infrastructures publiques, mais le fait de pouvoir faire une analyse comparative des projets, c'est un élément qui est fondamental, à mon avis, et que la banque pourrait réaliser. À titre d'exemple, lorsqu'une ville ou une entreprise aménage 26 kilomètres de rues, le fait de savoir à quels coûts elle a réalisé son projet nous permettrait d'établir des comparaisons.

D'après vous, pour établir un plan stratégique des infrastructures nationales, il y a un inventaire à faire, il y a des priorités à définir, qui seraient définies de façon conjointe par la banque, le gouvernement fédéral, les provinces et l'ensemble des partenaires. Est-ce bien cela?

M. Sabia : Dans la durée, oui. Au début, je pense qu'il faut commencer le processus quelque part. Simplement pour démontrer l'efficacité du processus, selon moi, il est préférable d'éviter le processus au niveau fédéral. Mais, oui, je suis tout à fait d'accord avec l'idée d'encourager la participation des provinces.

Il y a un autre point important : la structure du conseil d'administration de cette banque. Selon nous, il est important que cette banque, ainsi que son conseil d'administration reflètent la structure régionale du Canada. Il faut inviter la participation des provinces, potentiellement dans la durée; peut-être pas au début, mais dans la durée. De la même façon, par exemple, le conseil

approval of the provinces for each appointment to the board of directors. It would be very important for such a bank to have among its members, for instance, someone from British Columbia, the Canadian west, Ontario, and Quebec, because that is the nature of our country.

Senator Forest: Regarding the Réseau électrique métropolitain, clearly the realization of that project will have a major impact on metropolitan areas. In developing your project, beyond the planning of the network, are you in contact with the services in the cities concerned? That project will have a major impact on the concentration of dwellings and nearby services. You are going to change the urban landscape with this project; are you in constant communication with city planning services and municipal authorities?

Mr. Tall: Yes, you are quite correct, that is an important element and that is the reason why, since we launched the project a little less than a year ago, we have held hundreds of meetings with all of the municipalities that are close or will be traversed by the REM. This includes mayors, technical services, and last but not least, the transportation authorities, as Mr. Sabia indicated earlier — in order to ensure integration among the bus networks, the REM, subways and trams.

And then there are, last but not least, the citizens. We held 12 open door events over the past six months during which we met over 3,000 citizens to obtain their reactions on how they see this project integrating into the urban fabric.

The Chair: Dear colleagues, we are going to have to hurry because we only have 10 minutes left with our two witnesses, and then we have to continue our work in camera.

[English]

I would like your questions to be direct. We need quick questions and long responses.

Senator Dean: This is a wonderful discussion. Critical issues were raised: governance, capacity in the private sector and the public sector, risk transfer, and the need in government for a very different approach to oversight.

This is about government as a steward of a new and emerging public/private sector market as opposed to being a micromanager. It will need to build that capacity. I don't believe it has it now. I will leave it at that.

d'administration de l'Office d'investissement du RPC est structuré de cette façon, et demande l'approbation des provinces pour chacune des nominations au conseil d'administration. Selon moi, il est très important pour une telle banque d'avoir comme membres, par exemple, quelqu'un qui vient de Colombie-Britannique, de l'Ouest canadien, de l'Ontario ou du Québec, parce que c'est la nature de notre pays.

Le sénateur Forest : En ce qui concerne le Réseau électrique métropolitain, il est clair que la réalisation de ce projet aura un impact majeur sur les zones d'urbanisation métropolitaines. Dans le cadre du développement de votre projet, au-delà de la planification du tracé, êtes-vous en contact notamment avec les services des villes concernées? Parce que cela aura un impact majeur sur la concentration des habitations et des services de proximité. Vous allez changer la trame urbaine avec ce projet; y a-t-il des communications constantes avec des services d'urbanisme et les autorités municipales?

M. Tall : Oui, vous avez tout à fait raison; c'est un élément important et c'est la raison pour laquelle, depuis que nous avons lancé le projet il y a un peu moins d'un an, nous avons tenu des centaines de rencontres avec toutes les municipalités qui sont à proximité ou qui seront traversées par le Réseau électrique métropolitain. Cela inclut les maires, les services techniques et, dernier élément encore plus important, les sociétés de transport, comme M. Sabia l'a indiqué un peu plus tôt, pour assurer l'intégration entre les réseaux d'autobus, le REM, les métros et les tramways.

Le dernier élément, qui n'est pas le moindre, ce sont les citoyens. Nous avons tenu 12 événements portes ouvertes au cours des six derniers mois, au cours desquels nous avons rencontré plus de 3000 citoyens pour obtenir leurs réactions sur la façon dont ils voient ce projet s'intégrer dans cette trame urbaine.

Le président : Chers collègues, il faut nous dépêcher, parce qu'il ne nous reste que 10 minutes en compagnie de nos deux témoins. Nous devons ensuite poursuivre nos travaux à huis clos.

[Traduction]

J'aimerais que vous en veniez plus directement à vos questions. Il nous faut des questions brèves et des réponses longues.

Le sénateur Dean : Nous avons aujourd'hui une discussion très intéressante. Des enjeux cruciaux ont été soulevés : gouvernance, capacité du secteur privé et du secteur public, transfert des risques, et nécessité pour le gouvernement d'adopter une approche qui soit très différente.

Il s'agit pour le gouvernement de veiller au bon fonctionnement d'un nouveau marché public-privé en pleine émergence, plutôt que de faire de la microgestion. Le gouvernement devra se donner les capacités nécessaires à cette fin, car je ne crois pas qu'il les possède actuellement. Je n'en dirai pas plus long pour l'instant.

I will now talk to you in your pension plan capacity. You are one of several pension plans recognized globally as a hugely successful enterprise and investor, partly because of the governance structure and partly because of the capacity.

Mr. Sabia: Every time I hear that I worry about what is in the market tomorrow but go ahead.

Senator Dean: It is easier for me to say it than for you to hear it.

Mr. Sabia: It is.

Senator Dean: First, congratulations on that success. Second, as a result of the creation of an infrastructure bank and initiatives like the Montreal Metropolitan, could we assume that some pension plan investment funds that otherwise would have inevitably flowed overseas will remain in Canada?

Will more investment money managed in Canada by Canadian enterprises remain in Canada for investment for the benefit of Canadians as opposed to going to Hong Kong, London or New York?

Mr. Sabia: This is an enormously important question. I am not surprised, given your former work, that you thoroughly understand the change in governance and the change in functioning of government that underlie this proposal.

On the issue of pension funds, most pension funds are a lot more comfortable engaging in brownfield investment. What is brownfield investment? Acquiring Highway 407 outside of Toronto and an existing airport and running those assets efficiently is something pension funds around the world do well. Canadian pension funds are global leaders in doing that.

We are of a view that the next frontier for pension fund investing is in greenfield infrastructure. On the distinction between greenfield and brownfield, I say to my counterparts who run other Canadian pension funds that I don't see green and brown anymore. I just see khaki, in between the two.

Why do I say that? We bought a big chunk of Heathrow years ago. Since then we've invested billions of pounds in building Terminal 5 and Terminal 2. Is the building of Terminal 5 and Terminal 2 brownfield or greenfield? I don't know. I know as a group we took on the construction risk of what were huge projects. It took billions and billions of pounds to build those terminals.

Vous faites partie des régimes de pension qui ont acquis une reconnaissance à l'échelle planétaire en raison des énormes succès obtenus sur le marché des investissements, notamment grâce à votre structure de gouvernance et à la capacité que vous êtes à même de déployer.

M. Sabia : Toutes les fois que j'entends des commentaires semblables, je me demande ce qui risque d'arriver sur le marché le lendemain.

Le sénateur Dean : Il est plus facile pour moi de le dire que pour vous de l'entendre.

M. Sabia : En effet.

Le sénateur Dean : Je veux d'abord vous féliciter pour votre réussite. Par ailleurs, compte tenu de la création d'une banque d'infrastructure et de la mise en œuvre d'initiatives comme le Réseau électrique métropolitain de Montréal, pouvons-nous supposer qu'il sera possible de conserver au Canada une partie des fonds des régimes de pension qui auraient sans doute été investis à l'étranger?

Est-ce que des fonds d'investissement plus considérables pourront être gérés et investis au Canada par des entreprises canadiennes au bénéfice des Canadiens, plutôt que de se retrouver à Hong Kong, Londres ou New York?

M. Sabia : C'est une question extrêmement importante. Compte tenu de vos antécédents, je ne suis pas étonné de constater que vous compreniez si bien quel genre de changements cette proposition exige en matière de gestion et de fonctionnement du gouvernement.

D'autre part, la plupart des gestionnaires de fonds de pension se sentent beaucoup plus à l'aise d'investir dans des infrastructures existantes. Ils peuvent par exemple acquérir un aéroport ou une autoroute comme la 407 à Toronto pour faire fructifier ces actifs au moyen d'une gestion plus efficace. Partout sur la planète, les fonds de pension se tirent bien d'affaire avec ce genre d'investissements, et ceux du Canada sont des chefs de file en la matière.

Selon nous, la prochaine frontière à franchir pour les fonds de pension sera celle de l'investissement dans les nouvelles installations. Comme je le dis souvent à mes homologues canadiens qui gèrent des fonds de pension, la distinction entre ces deux types d'investissement m'apparaît de plus en plus floue. C'est comme si ces deux notions se télescopaient dans mon esprit.

Pourquoi est-ce aussi flou? Depuis que nous avons acquis une participation importante dans l'aéroport d'Heathrow, nous avons investi des milliards de livres dans l'aménagement du Terminal 5 et du Terminal 2. Doit-on parler dans le cas de ces deux terminaux d'installations existantes ou nouvelles? Je l'ignore. Je sais toutefois que notre groupe a assumé les risques associés à la réalisation de ces projets de très grande envergure. La construction de ces terminaux a coûté des milliards de livres.

Pension fund thinking is evolving. The project we're doing in Montreal is being closely watched by my Canadian counterparts. Some of them are watching with some skepticism, which worries me because they're smart. If they're skeptical I keep asking what I am missing.

Could I give you a guarantee today? No, but I can say that if this bank were created, with the rigour and the discipline it would bring to project development, structuring and execution, I think it would be a big step forward in encouraging other Canadian pension funds to invest in the Canadian infrastructure market.

The nightmare for an investor like us is when we have invested \$40 million, \$50 million or \$60 million preparing bids and proposals and then at the last minute there is a political decision not to proceed. That risk freezes a lot of institutional investors because they worry if they get too close to a greenfield project whether politically it will actually happen.

We are trying to be conscious of the importance of governance in the way we are structuring the bank so that there is political decision making on the selection of these projects. However, once that's done, the investor can then count on the fact that the project is going to be brought to completion. That would substantially open the door to counterpart funds like ours.

The Chair: We need to move on.

[Translation]

Senator Moncion: My question is about the whole planning process. If I understand the type of investments the Caisse de dépôt du Québec is looking for, these are long-term projects that will generate long-term revenue. In Canada, we have short-term projects that do not generate a lot of income, and they are what could be called "social projects". On the other side there are long-term projects Canada should invest in, and which should indeed generate long-term income.

What I understand from your statement is that the Canada Infrastructure Bank would focus on long-term infrastructure projects that would generate long-term revenue, and societal or more local, concrete projects would be funded from the government's general operating funds.

Mr. Sabia: Yes.

Senator Moncion: Can you tell me what the relationship is between the Caisse de dépôt et de placement and the other financial institutions on the market?

La façon dont les gestionnaires de fonds de pension envisagent les investissements est en train de changer. Mes homologues canadiens gardent un œil intéressé sur le projet que nous réalisons à Montréal. Certains d'entre eux se montrent plutôt sceptiques, ce qui ne manque pas de m'inquiéter, car ce sont des gens intelligents. Au vu de leur scepticisme, je me demande sans cesse s'il n'y a pas un détail qui m'aurait échappé.

Est-ce que je peux vous fournir une garantie quelconque aujourd'hui? Non, mais je peux vous dire que la création de cette banque d'infrastructure, étant donné la rigueur et la discipline qu'elle insufflerait dans le développement, la structuration et la mise en œuvre des projets, serait un grand pas en avant pour inciter d'autres fonds de pension canadiens à investir dans le marché des infrastructures au Canada.

Pour des investisseurs comme nous, il n'y a pas pire cauchemar. Vous injectez des dizaines de millions de dollars dans un projet en préparant des soumissions et des propositions pour voir ensuite les instances politiques décider à la dernière minute de ne pas aller de l'avant. C'est un risque qui empêche les investisseurs institutionnels comme nous de passer à l'action, de crainte de voir une décision politique faire dérailler un projet d'infrastructures nouvelles juste au moment où il allait être mis en œuvre.

Nous estimons donc qu'il convient de structurer la banque en étant bien conscients de l'importance du mode de gestion retenu de telle sorte que les décisions politiques soient prises au moment de la sélection de ces projets. Une fois ces décisions prises, l'investisseur pourrait compter sur le fait que le projet va bel et bien être mené à terme. Cela nous faciliterait grandement les choses pour offrir le financement de contrepartie nécessaire.

Le président : Nous devons passer à la sénatrice Moncion.

[Français]

La sénatrice Moncion : Ma question touche le processus de planification. Si je comprends bien le genre d'investissements que la Caisse de dépôt du Québec recherche, ce sont des projets à long terme qui vont générer des revenus à long terme. Du point de vue canadien, on a des projets à court terme qui ne génèrent pas beaucoup de revenus, et ce sont des projets qu'on peut appeler des « projets sociaux ». De l'autre côté, il y a des projets à long terme dans lesquels le Canada devrait investir, et qui devraient justement générer des revenus à long terme.

Ce que je comprends de votre discours, c'est que la Banque d'infrastructure du Canada servirait pour les projets d'infrastructure à long terme, générant des revenus à long terme, et tout ce qui concerne les projets de société ou les projets plus locaux, concrets, serait financé à même les fonds de roulement du gouvernement.

M. Sabia : Oui.

La sénatrice Moncion : Pouvez-vous me dire quelle est la complémentarité qui existe entre la Caisse de dépôt et de placement et les institutions financières qui sont sur le marché?

Mr. Sabia: I agree with the fact that we have two completely separate elements, but I did not quite understand your question.

Senator Moncion: The Caisse de dépôt invests in long-term projects.

Mr. Sabia: Yes.

Senator Moncion: How do you work with the other financial institutions like the Royal Bank or all of the other players that are in those markets? Or, on the contrary, do you compete with them?

Mr. Sabia: That is a very good question. In my opinion, it's not a competition, and it is often misunderstood. The Infrastructure Bank and the Caisse de dépôt invest in project equity. In financing infrastructure, the banks — the Royal Bank, Bank of Montreal for instance — are present, but they deal with debt.

Frankly, I think the bank will broaden the funding market for Canadian banks, but it is not a matter of competition between the bank or an investor like the Caisse de dépôt and the commercial banks, not at all.

Senator Forest: I would like to specify that to fund infrastructure projects, among others, municipalities go to the bond market and not to financial institutions.

The Chair: There are two levels, if I understand correctly.

[English]

There are high-end markets where you need returns over a long period of time from major projects. If you have a \$100 million social project that won't give you the type of return you want, as part of the federal government strategy, tied in with the provincial strategy, you would take the debt money or the operating capital out of the government to use in that investment. Is that correct?

Mr. Sabia: Yes, you did separate the two parts.

The Chair: There is a demarcation line for all of us to understand which creates opportunity for the bank. One challenge, it would appear, would be staff competence and technical expertise in that operation so that you could not only do the analysis but the delivery.

Mr. Sabia: Yes, that is absolutely correct and that is fundamentally important.

Senator Tkachuk: There is a lot of play here because governments gather cash money through taxes for the very purpose of supplying infrastructure for its citizens, whether it's city governments, provincial governments or federal governments.

M. Sabia : Je suis d'accord avec le fait que l'on a deux volets tout à fait séparés, mais je n'ai pas bien compris le sens de votre question.

La sénatrice Moncion : La Caisse de dépôt investit dans les projets à long terme.

M. Sabia : Oui.

La sénatrice Moncion : Quelle sorte de complémentarité avez-vous avec les autres institutions financières, comme la Banque Royale ou tous les autres joueurs qui sont sur ces marchés? Ou, au contraire, êtes-vous en compétition avec eux?

M. Sabia : C'est une très bonne question. Selon moi, ce n'est pas une compétition, et c'est souvent mal compris. La Banque d'infrastructure et la Caisse de dépôt sont des investisseurs dans l'équité de ces projets. Dans le financement d'infrastructures, les banques — la Banque Royale, la Banque de Montréal, par exemple — sont présentes, mais toujours dans la dette.

Franchement, je pense que la banque permettra d'élargir le marché du financement pour les banques canadiennes, mais ce n'est pas une question de compétition entre la banque ou un investisseur comme la Caisse de dépôt et les banques commerciales, pas du tout.

Le sénateur Forest : J'aimerais préciser que, pour financer les projets d'infrastructure, entre autres, les municipalités vont sur le marché des obligations et non sur le marché des institutions financières.

Le président : Il y a deux volets, si je comprends bien.

[Traduction]

Il y a des marchés haut de gamme où vous recherchez des grands projets susceptibles de vous procurer un rendement pendant une longue période. Vous pouvez d'autre part avoir par exemple un projet social de 100 millions de dollars qui ne vous procurera pas le rendement souhaité, mais qui s'inscrit dans une stratégie gouvernementale du fédéral ou d'une province. Ce projet est alors financé à même le passif ou les capitaux d'exploitation du gouvernement en question. C'est bien cela?

M. Sabia : Oui, vous avez bien fait la distinction.

Le président : Il faut que nous comprenions qu'il y a cette ligne de démarcation qui permettra à la banque de trouver son créneau. Il semble bien qu'il faudra cependant se donner les compétences et l'expertise technique nécessaires, non seulement pour l'analyse, mais aussi pour l'exécution.

M. Sabia : Vous avez tout à fait raison et cela revêt une importance capitale.

Le sénateur Tkachuk : Les enjeux sont grands dans ce dossier, car les gouvernements recueillent des fonds au moyen des taxes et des impôts justement dans le but d'offrir aux citoyens les infrastructures dont ils ont besoin. Cela est vrai autant pour les administrations municipales que pour les provinces et le fédéral.

I remember the privatization of airports. Governments paid for all the airports. They paid for all the controllers. Planes flew in and planes flew out. Then they privatized them.

Mr. Sabia: They didn't really privatize them.

Senator Tkachuk: No, no, let me get to that. They charged rent. It was local non-profit organizations, supposedly, running these community airports. I didn't see a reduction in my taxes to compensate for the fact that they no longer paid for the airports. As a matter of fact every time I buy a ticket I pay. Every time I buy another ticket I pay again. Then there is another charge for security. The government has abandoned that, but we never got our investment back. We lost it all and the government used it for other purposes.

If an infrastructure project is economically viable, why do you need government money in it at all?

Mr. Sabia: Sometimes you don't. It depends on the nature of the project. Not every project will be completely financeable from generated revenue sources. I'll give you an example of one that is. Highway 407 was not well designed at the beginning, but it enormous amount of return. I wish we owned a chunk of it. In fact we did many years ago but we sold it, which was really stupid. It's unbelievable. There are lots of other infrastructure projects that require some level of financial participation.

I'd encourage you to think differently about how we do this. Government participation in financing an infrastructure project does not have to be a traditional write-a-check expenditure. As we are doing with the project in Montreal, it can be structured as an investment in the equity of the project that will generate a return. Saying to governments pick a number, invest a billion dollars and you will earn a return that meaningfully exceeds your cost of capital, is a revolution in how governments go about doing things.

Senator Tkachuk: I am getting at why you need government to risk the money. Why is the government risking taxpayer money? If you get a return on investment, why isn't it all private sector money?

Mr. Sabia: There are going to be some projects that by their nature are perfectly legitimate. For public policy reasons government may want to keep aircraft ticket prices down or toll prices on a highway down at a more meaningful level. It could be that with an absence of financial participation on the part of the

Je me rappelle de la privatisation des aéroports. Les gouvernements avaient payé pour tous les aéroports. Ils avaient payé pour tous les contrôleurs. Des avions atterraient et d'autres décollaient. On a ensuite décidé de privatiser les aéroports.

M. Sabia : Ils n'ont pas vraiment été privatisés.

Le sénateur Tkachuk : Non, mais laissez-moi vous en dire plus long. Ils demandaient un loyer. Les organismes sans but lucratif locaux étaient censés assurer la gestion de ces aéroports communautaires. Je n'ai pas eu droit à une réduction d'impôts pour tenir compte du fait que le gouvernement ne payait plus pour les aéroports. En fait, je dois payer un certain montant à cette fin toutes les fois que j'achète un billet. Si j'en achète un autre, je paie encore. Il y a aussi des frais pour la sécurité. Le gouvernement a cédé les aéroports, mais nous n'en avons jamais eu pour notre argent. Nous avons tout perdu et le gouvernement a utilisé ces fonds à d'autres fins.

Si le projet d'infrastructure est rentable, pourquoi faudrait-il que le gouvernement y investisse des fonds publics?

M. Sabia : Ce n'est pas toujours le cas. Tout dépend de la nature du projet. Ce ne sont pas tous les projets qui peuvent être entièrement financés à même les revenus qu'ils génèrent. Je peux toutefois vous donner l'exemple d'un projet qui est rentable. L'autoroute 407 a été mal conçue au départ, mais elle génère maintenant d'énormes bénéfices. J'aimerais bien que nous ayons des parts dans ce projet. Au fait, nous en avons il y a plusieurs années, mais nous les avons vendues, ce qui était vraiment stupide. C'est incroyable. Il y a par contre bien d'autres projets d'infrastructure qui exigent un certain niveau de participation financière.

Je vous encouragerais à envisager différemment la façon dont le gouvernement doit s'y prendre. Pour le financement d'un projet d'infrastructure, le gouvernement n'a pas à se limiter à signer un chèque comme il l'a toujours fait. À l'instar de ce que nous faisons pour le projet réalisé à Montréal, la participation gouvernementale peut prendre la forme d'un investissement dans le capital du projet qui générera un rendement. Si l'on dit à un gouvernement qu'en investissant, disons, 1 milliard de dollars, il touchera des recettes nettement supérieures à cette somme, vous allez voir qu'il va changer complètement sa façon de faire les choses.

Le sénateur Tkachuk : Je me demande cependant pourquoi vous jugez nécessaire que le gouvernement prenne de tels risques financiers avec les deniers publics. Si un projet est effectivement rentable, pourquoi le secteur privé ne le financerait-il pas totalement?

M. Sabia : Il y a certains projets qui sont, de par leur nature même, tout à fait légitimes. Il se peut ainsi que le gouvernement souhaite, pour des raisons d'intérêt public, limiter à un certain niveau les prix des billets d'avion ou les péages sur une autoroute. Il est alors possible qu'en l'absence d'une participation financière

government the returns available from that project will not be sufficient to attract capital from a pension fund.

The government is still, net, far better off to partially finance the project and draw on, say, \$2 billion of investment from people like us, from teachers or from the New Zealand Superannuation Fund, or whoever the capital comes from for that investment, be it Abu Dhabi or wherever. To have that investment made and then potentially make a sidecar investment or an equity investment in the project of, say, \$500 million, which is far less than would have been required to develop the project in the first place, and potentially earn a return off that \$500 million is far better financially than any other government financing infrastructure in Canada before.

Senator Tkachuk: I don't buy any of this argument. Nonetheless, go on to the next question.

Senator Marshall: We're talking about the way you're set up now and how you think it will work when the infrastructure bank is set up. Once the government sets up the infrastructure bank and you see its governance structure and all the terms and conditions, it's quite possible you might not want to go into any type of arrangement with the federal government. Isn't that possible? There are some organizations that don't want to do business with the government.

Mr. Sabia: I guess the answer to that is yes. That's why the setting up of the bank is so important. It has to be structured properly. It has to be governed properly. It has to be seen by private sector investors and public investors like us as having some arm's-length relationship operating on the basis of professional principles. If not, you are 100 per cent right. There are a lot of people who will wonder.

Senator Marshall: I know. Governments like to control and they do not like to give up control.

Mr. Sabia: That's a really important issue in the setting up of this bank.

[Translation]

Senator Bellemare: For the Canada Infrastructure Bank, since this is a public-private partnership, even if we don't like to use that term in Quebec for all kinds of reasons, transparency will be very important for the population so that the whole exercise has credibility. Have you thought of some way of communicating directly with the public, for instance through a website? I think that is something people would like.

Mr. Sabia: I will answer your question in two parts. I think, given the nature of the planning process, that there will be a major increase in transparency, and that that will apply to the

du gouvernement, les bénéfices à attendre d'un tel projet ne soient pas suffisants pour justifier un investissement par un fonds de pension.

Il est nettement préférable pour le gouvernement de financer partiellement un projet de manière à susciter un investissement de 2 milliards de dollars, par exemple, de gens comme nous ou de fonds de retraite comme celui des enseignants ou celui de la Nouvelle-Zélande; peu importe d'où provient le capital pour cet investissement, que ce soit d'Abu Dhabi ou d'ailleurs. Il s'agit d'obtenir ces fonds pour pouvoir y aller d'un investissement d'appoint ou d'une participation au capital à hauteur de 500 millions de dollars, par exemple, ce qui est nettement inférieur à ce que la réalisation du projet aurait coûté au départ, en plus d'offrir des possibilités de rendement. Du point de vue du financement des infrastructures, c'est une formule largement préférable à tout ce que les gouvernements précédents ont pu faire au Canada.

Le sénateur Tkachuk : Vous ne m'avez pas du tout convaincu, mais je laisse la parole au prochain intervenant.

La sénatrice Marshall : Nous parlons ici de votre mode de fonctionnement actuel et de la façon dont il pourrait évoluer selon vous si la Banque d'infrastructure est mise en place. Une fois que cela sera fait et que vous pourrez observer la structure de gouvernance et les modalités adoptées par le gouvernement, il est tout à fait possible que vous ne vouliez pas faire des affaires avec le fédéral, n'est-ce pas? Il y a des organisations qui ne veulent pas transiger avec le gouvernement.

M. Sabia : Je ne peux pas vous dire le contraire. C'est d'ailleurs pour cette raison que l'éventuelle structure de cette banque revêt une si grande importance. Elle doit être bien structurée et bien gérée. Les investisseurs du secteur privé et les investisseurs publics comme nous doivent la considérer comme une organisation jouissant d'une certaine indépendance et fonctionnant suivant des principes professionnels reconnus. Si ce n'est pas le cas, vous avez tout à fait raison de dire qu'il y a bien des gens qui vont avoir des hésitations.

La sénatrice Marshall : Je sais. Les gouvernements aiment contrôler les choses et n'aiment pas céder ce contrôle.

M. Sabia : C'est un aspect vraiment primordial à considérer dans l'établissement de cette banque.

[Français]

La sénatrice Bellemare : Pour la Banque de l'infrastructure du Canada, étant donné qu'il s'agit un partenariat public-privé, même si on n'aime pas utiliser ce terme-là au Québec pour toutes sortes de raisons, la transparence sera très importante pour le public afin de donner de la crédibilité à l'exercice. Avez-vous pensé à une façon de communiquer directement avec le public, par exemple, au moyen d'un site web? Je pense que c'est quelque chose que le public aimerait.

M. Sabia : Je vais répondre à votre question en deux volets. Je pense, étant donné la nature du processus de planification, qu'il y aura une augmentation importante du niveau de transparence, et

governance of that organization also. The institution will have to present annual or biannual statements about its activities. That will be necessary because credibility requires an increase in transparency.

Secondly, for our Montreal project we have said publicly that we would release our performance results. We will be asking outside auditors to verify our performance levels and compare them to what is available on the markets. You are quite correct about the issue of transparency. Given the nature of the new model, we have to build credibility with the citizenry. We are going to go two or three levels beyond the status quo in order to present our performance in all transparency, as well as our decision-making, in order to build credibility. That is what we will do.

[English]

The Chair: You did a great job. We know you had a busy time at the Commons and we certainly appreciate your taking time with us.

We will be giving our first interim report on the infrastructure study that we've done. We're quite excited about that because you have mentioned some of our points in terms of strategy and some of the roles the government needs to take to improve its own situation.

Mr. Sabia: I'm speaking on behalf of Caisse de dépôt. We have done an enormous amount of work on these issues. Macky has succeeded in building a small army of people who report to him. If there is anything we can do to move your thinking along we're very happy to do it. You should treat us as a source of expertise.

(The committee continued in camera.)

ce, dans la gouvernance de cette société également. Il faudra que cette institution présente, de façon annuelle ou tous les deux ans, un bilan de ses activités. Ce sera nécessaire, parce que la crédibilité demande une augmentation de la transparence.

Deuxièmement, étant donné notre projet à Montréal, nous avons dit publiquement que nous allons rendre publics nos rendements. Nous allons demander à des vérificateurs externes de vérifier notre niveau de rendement et de le comparer à celui qui est disponible sur les marchés. Vous avez raison sur la question de la transparence. Étant donné la nature du nouveau modèle, il faut bâtir la crédibilité aux yeux de Madame et Monsieur Tout-le-Monde. Nous devons aller deux ou trois étapes au-delà du statu quo pour présenter en toute transparence notre niveau de rendement et la façon dont nous prenons nos décisions afin de bâtir cette crédibilité. Tout à fait.

[Traduction]

Le président : Vous nous avez livré un excellent témoignage et nous vous sommes certes reconnaissants pour le temps que vous nous avez consacré, d'autant plus que vous avez fait la même chose du côté de la Chambre.

Nous allons bientôt présenter notre premier rapport provisoire dans le contexte de cette étude sur le financement des infrastructures et nous nous réjouissons que vous ayez mentionné certains des éléments stratégiques que nous avons mis de l'avant et des mesures que le gouvernement doit prendre pour améliorer sa propre situation.

M. Sabia : Je parle au nom de la Caisse de dépôt. Nous avons analysé toutes ces questions vraiment en profondeur. Macky a constitué toute une équipe de spécialistes qui le tiennent au fait de la situation. Si nous pouvons faire quoi que ce soit pour vous guider dans votre réflexion, nous serons très heureux de vous prêter main-forte. Nous vous prions de nous considérer comme une source d'expertise.

(La séance se poursuit à huis clos.)



SMARTER PLANNING, SMARTER SPENDING: Achieving infrastructure success

Report of the Standing Senate Committee
on National Finance

The Honourable Larry W. Smith, Chair
The Honourable Anne C. Cools, Deputy Chair

February 2017



SENATE | SÉNAT
CANADA

For more information please contact us:

by email: NFFN@sen.parl.gc.ca

*by mail: The Standing Senate Committee on National Finance
Senate, Ottawa, Ontario, Canada, K1A 0A4*

This report can be downloaded at:

www.senate-senat.ca/nfn.asp

The Senate is on Twitter: @SenateCA, follow the committee using the hashtag #AEFA



Ce rapport est également offert en français

**INTERIM REPORT ON
INFRASTRUCTURE SPENDING**

Standing Senate Committee on National Finance

Chair

The Honourable Larry W. Smith

Deputy Chair

The Honourable Anne C. Cools

February 2017

TABLE OF CONTENTS

THE COMMITTEE	II
ORDER OF REFERENCE	III
EXECUTIVE SUMMARY	IV
RECOMMENDATIONS.....	VIII
1 INTRODUCTION.....	1
2 INVESTING IN INFRASTRUCTURE	1
3 FEDERAL INFRASTRUCTURE PROGRAMS.....	3
3.1 Building Canada Plan.....	3
3.2 Additional Infrastructure Funds	4
3.3 New Building Canada Plan	4
3.4 Budget 2016.....	5
3.5 Fall Economic Statement 2016	5
4 NATIONAL STRATEGIC PLANNING AND REPORTING	6
5 COMPLEXITY	8
6 GAS-TAX FUND PROGRAM.....	9
7 FUNDING THROUGH APPLICATION PROGRAMS.....	10
8 NEW INITIATIVES GREEN AND SOCIAL INFRASTRUCTURE	13
9 TRADE INFRASTRUCTURE	13
10 INFRASTRUCTURE BANK.....	14
11 CONCLUSION	15
APPENDIX A – WITNESSES TESTIMONY	I
APPENDIX B – WRITTEN SUBMISSIONS RECEIVED BY THE COMMITTEE.....	IV
APPENDIX C – BUDGET 2016 INFRASTRUCTURE INVESTMENTS	V

THE COMMITTEE

The following senators have participated in the study:

The Honourable Larry W. Smith, Chair
The Honourable Anne C. Cools, Deputy Chair

and

The Honourable Raynell Andreychuk
The Honourable George Baker, P.C.
The Honourable Douglas Black
The Honourable Joseph A. Day
The Honourable Nicole Eaton
The Honourable Éric Forest
The Honourable Elizabeth Marshall
The Honourable Percy Mockler
The Honourable Lucie Moncion
The Honourable Richard Neufeld
The Honourable André Pratte
The Honourable Yuen Pau Woo

Ex-officio members of the committee:

The Honourable Senator Peter Harder, P.C. (or Diane Bellemare)
The Honourable Senator Claude Carignan, P.C. (or Yonah Martin)

The committee would like to recognize the following senators who are no longer members of the committee but contributed to the study: The Honourable Senators Salma Atallahjan, Diane Bellemare, Larry Campbell, James Cowan, Fabian Manning and Grant Mitchell.

Other senators who have participated in the study:

The Honourable Senators Denise Batters, Jean-Guy Dagenais, Tobias C. Enverga, Ghislain Maltais, Wilfred P. Moore, Ratna Omidvar, Nancy Greene Raine and David Tkachuk.

Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament:

Sylvain Fleury and Olivier Leblanc-Laurendeau, Analysts
Alex Smith, Analyst (until December 2016)

Senate Committees Directorate:

Gaëtane Lemay, Clerk of the Committee
Louise Martel, Administrative Assistant

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, February 23, 2016:

The Honourable Senator Smith (*Saurel*) moved, seconded by the Honourable Senator Manning:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report on the design and delivery of the federal government's multi-billion dollar infrastructure funding program;

That, in conducting such a study, the committee take particular note of:

- how infrastructure projects are funded;
- the criteria that applicants (provinces, territories, municipalities, Aboriginal governments, organizations, etc.) need to meet to be eligible for funding;
- the type of infrastructure projects that receive funding;
- how to ensure project funding is timely, efficient and economical;
- the way the money is distributed among large and small communities, actually used and, if need be, monitored;
- should conditions be applied to any project approval, how these conditions are tracked and satisfied;
- lessons learned from previous Canadian infrastructure programs and in other jurisdictions; and
- other related matters.

That the committee submit its final report to the Senate no later than December 31, 2016, and retain all powers necessary to publicize its findings for 180 days after tabling of the final report.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

Charles Robert

Clerk of the Senate

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, November 17, 2016:

The Honourable Senator Smith moved, seconded by the Honourable Senator Martin:

That, notwithstanding the order of the Senate adopted on Tuesday, February 23, 2016, the date for the final report of the Standing Senate Committee on National Finance in relation to its study on the design and delivery of the federal government's multi-billion dollar infrastructure program be extended from December 31, 2016 to June 30, 2018.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

Charles Robert

Clerk of the Senate

EXECUTIVE SUMMARY

In February 2016, the Senate authorized the Standing Senate Committee on National Finance to examine and report on the design and delivery of the Government of Canada's multi-billion dollar infrastructure funding program.

As part of its study, this committee held fifteen meetings up to February 8, 2017, and received testimony from 34 witnesses, including officials from the Office of Infrastructure Canada, experts from various think tanks, the Parliamentary Budget Officer, the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, as well as mayors and municipal representatives.

In its 2016 Fall Economic Statement, the government announced plans to allocate \$186.7 billion for infrastructure investments for the 10-year period from 2016-17 to 2027-28. Of the total amount, \$82.8 billion will be new investments with the balance coming from existing programs. The government has established two goals for the investments: to create good well-paying jobs and to deliver sustained economic growth. In order to achieve these objectives most efficiently, our committee makes the following observations and recommendations:

- 1** The Government of Canada has not developed a strategic infrastructure plan.
Our committee recommends that the government develop a long-term national infrastructure strategy with clear priorities, concrete objectives and specific performance measures. This strategy would need to take into consideration municipal, provincial and territorial priorities as well.
- 2** The Government of Canada has created a multitude of infrastructure support programs across 31 different governmental organizations, each with its own priorities, terms and conditions, timelines and implementation and reporting processes. This administrative burden is complex and potentially duplicative, and leads to a poorly coordinated maze of application-based programs. It also makes it difficult for Parliament to follow the money.
Our committee recommends that Infrastructure Canada alone be designated as the federal infrastructure funding department, that it create a "single-window" to access funding, and that it reduce and consolidate the number of federal infrastructure programs.

3 With respect to federal infrastructure funding, municipalities unanimously praised the Gas Tax Fund for providing predictable, stable and flexible funding. It is an example of a program that has worked very well and should be used as a model for the “single-window” approach.

Our committee recommends that the Gas Tax Fund be adjusted to cover yearly inflation and population growth as well as requiring sufficient reporting mechanisms to be in place to measure the economic and social benefits resulting from projects.

4 Municipalities have raised several concerns about application-based programs.

Our committee recommends that these programs provide sufficient flexibility in the application criteria, within the project application and implementation deadlines; timely and transparent approval processes; and impose straightforward yet sufficient reporting requirements.

5 Municipalities are best placed to determine their infrastructure needs.

Our committee recommends that infrastructure agreements with provinces and territories include clauses requiring provinces and territories, as well as the Government of Canada, to coordinate with municipalities.

6 The infrastructure priorities set out in Budget 2016 leave out an important type of infrastructure that contributes to the health of Canada’s export-based economy, namely trade infrastructure. We rely upon transportation infrastructure for trade and our country’s overall productivity is a factor of the quality of our infrastructure. The committee heard positive feedback regarding the Asia-Pacific Gateway and Corridor Initiative. Trade infrastructure should be an important part of a national infrastructure strategy.

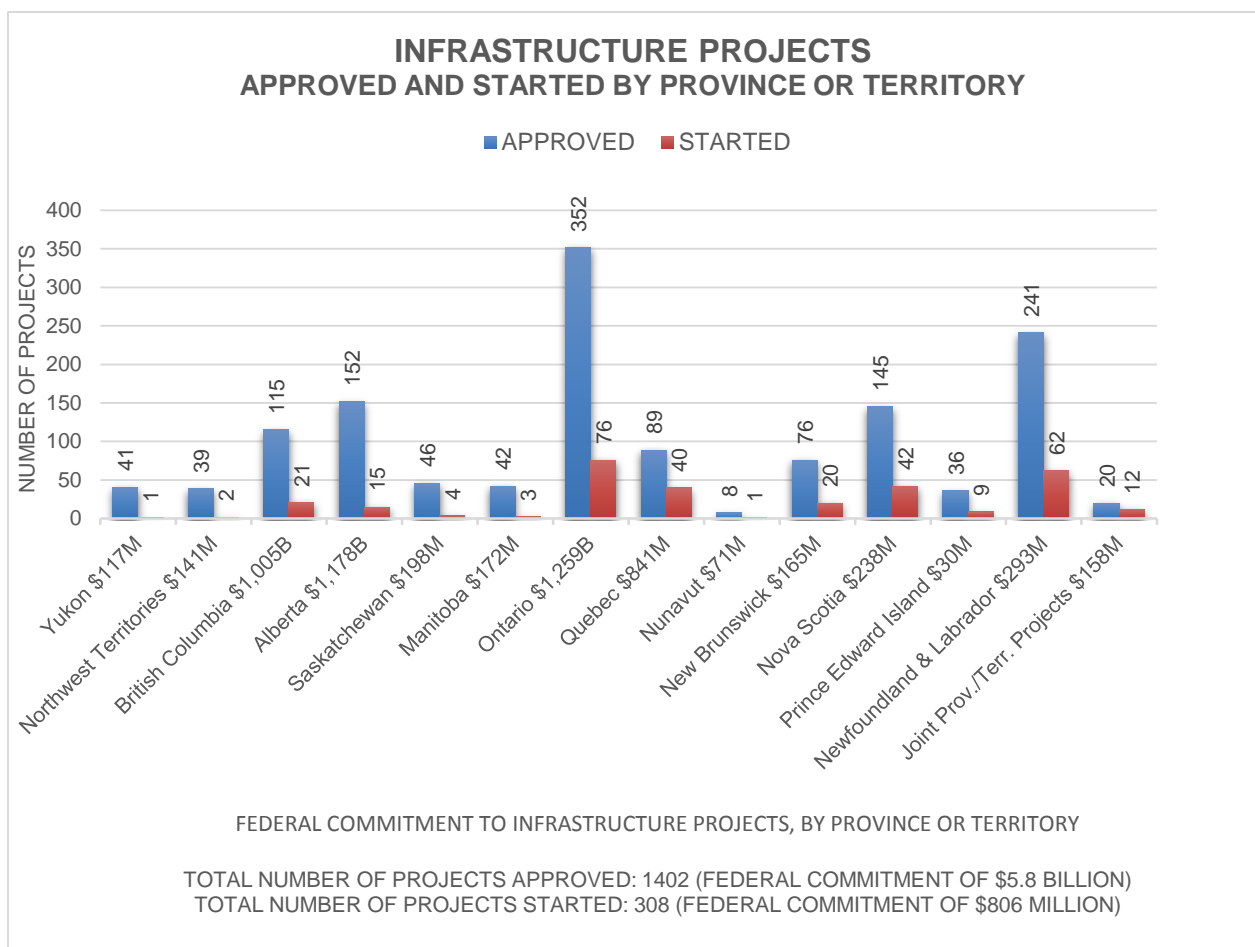
Our committee recommends that Infrastructure Canada and Transport Canada incorporate lessons learned from previous gateway and trade corridor programs into the design of the Government of Canada’s proposed \$10 billion plan for trade infrastructure.



At this stage, we will continue to study the importance of trade infrastructure and look forward to the future report on trade infrastructure of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. Although it is too early to comment on the Canada Infrastructure Bank proposal because insufficient detail has been provided, the committee is concerned with the mandate, strategic orientation and structure of the future bank. Furthermore, some members were concerned that the creation of the Infrastructure Bank could create competition between existing financial institutions. Our committee will continue to examine these two subjects.

In order to assist senators in their study and analysis of spending on infrastructure initiatives across multiple departments, a database was established, from which Figure 1 was generated (from our current dataset). It should be noted that on March 22, Budget 2016 contained \$13.6 billion over two years for Phase I of the New Infrastructure Plan. This amount was allocated to 31 departments, 10 of which have not reported information, or the information remains confidential, as 1569 projects (for a value of \$1.0 billion) have not been announced yet. A total of 719 projects worth \$1.5 billion were scheduled to start immediately after March 22, 2016, according to the Parliamentary Budget Officer. Our data shows that 1402 projects were approved, including 173 projects from previous programs, for an approved value of \$5.8B to date. Also, 308 projects valued at \$806 million are recorded as started.

Figure 1 – Approved and Started Infrastructure Projects by Province or Territory, December 2016



Sources: Infrastructure Canada; Parliamentary Budget Officer

Figure 2 illustrates Infrastructure Canada's programs since 2002 and the years during which they were implemented.

Figure 2 – Infrastructure Canada Programs since 2002

	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22	2022-23	2023-24		
15															PTIF	PTIF								
14								Trails							CWWF	CWWF								
13								G8	Trails						CB3C	CB3C	PTIF							
12								CC-Top up	G8				Trails	Trails	AMF	AMF	CWWF	CWWF						
11								ISF	CC-Top up				NIC	NIC	NIC	NIC	CB3C	CB3C						
10								GIF	ISF	CC-Top up				PTIC-NRP	PTIC-NRP	PTIC-NRP	PTIC-NRP	AMF	AMF					
9						PT Base	PT Base	PT Base	GIF	ISF	TUK			PTIC-SCF	PTIC-SCF	PTIC-SCF	PTIC-SCF	NIC	NIC					
8						BCF-CC	BCF-CC	BCF-CC	PT Base	GIF	GIF	GIF	TUK	TUK	TUK	TUK	PTIC-NRP	PTIC-NRP						
7				PTF	PTF	BCF-MIC	BCF-MIC	BCF-MIC	BCF-CC	PT Base	PT Base	PT Base	GIF	GIF	GIF	GIF	PTIC-SCF	PTIC-SCF	CB3C					
6				GTF	GTF	GTF	GTF	GTF	BCF-MIC	BCF-CC	BCF-CC	BCF-CC	PT Base	PT Base	PT Base	PT Base	GIF	GIF	AMF					
5			RKO	RKO	RKO	RKO	RKO	RKO	GTF	BCF-MIC	BCF-MIC	BCF-MIC	BCF-CC	BCF-CC	BCF-CC	BCF-CC	BCF-CC	BCF-CC	BCF-CC	NIC	NIC			
4			MRIF	MRIF	MRIF	MRIF	MRIF	MRIF	MRIF	GTF	GTF	GTF	BCF-MIC	BCF-MIC	BCF-MIC	BCF-MIC	BCF-MIC	BCF-MIC	BCF-MIC	BCF-MIC	PTIC-NRP	PTIC-NRP	NIC	NIC
3		BIF	BIF	BIF	BIF	BIF	BIF	BIF	BIF	MRIF	MRIF	MRIF	GTF	GTF	GTF	GTF	GTF	GTF	GTF	PTIC-SCF	PTIC-SCF	PTIC-NRP	PTIC-NRP	
2		CSIF	CSIF	CSIF	CSIF	CSIF	CSIF	CSIF	CSIF	BIF	BIF	BIF	BIF	BIF	BIF	BIF	BIF	BIF	BIF	BIF	GIF	GIF	PTIC-SCF	PTIC-SCF
1	ICP	ICP	ICP	ICP	ICP	ICP	ICP	ICP	ICP	CSIF	CSIF	CSIF	CSIF	CSIF	CSIF	CSIF	CSIF	CSIF	CSIF	CSIF	GTF	GTF	GTF	GTF
Number of programs	1	3	5	7	7	9	9	14	13	10	8	9	12	12	15	15	13	12	7	5	4	4		

Note: Programs above start in year of TB approval and end in year where funding authority ends

ICP - Infrastructure Canada Fund

CSIF - Canada Strategic Infrastructure Fund

BIF - Border Infrastructure Fund

MRIF - Municipal Rural Infrastructure Fund

GTF - Gas Tax Fund

PTF - Public Transit Fund

BCF-MIC - Building Canada Fund – Major Infrastructure Component

BCF-CC - Building Canada Fund – Communities Component (BCF-CC) and Top Up

PT Base - Provincial-Territorial Infrastructure Base Fund

GIF - Green Infrastructure Fund (GIF)

G8- G8 Legacy

ISF - Infrastructure Stimulus Fund (ISF)

Trails - National Trails

TUK - Inuvik to Tuktoyaktuk Highway Program

PTIC-SFC - Provincial-Territorial Infrastructure Component-Small Communities Fund

PTIC-NRP - Provincial-Territorial Infrastructure Component-National and Regional Projects

NIC - National Infrastructure Component

RKO - Research Knowledge and Outreach

PTIF - Public Transit Infrastructure Fund

CWWF - Clean Water and Wastewater Fund

AMF - Asset Management Fund

CB3C - Capacity Building for Climate Change Challenges

Source: Table provided to the committee by Infrastructure Canada

RECOMMENDATIONS

The Standing Senate Committee on National Finance makes the following recommendations:

RECOMMENDATION 1



That Infrastructure Canada develop a long-term national infrastructure strategy with clear priorities, concrete objectives and specific performance measures; and that it prepare an annual consolidated report on the results of the government's multi-billion dollar infrastructure plan.

RECOMMENDATION 2



That Infrastructure Canada alone be designated the lead department for federal infrastructure funding, that it work with the provinces and territories to create a "single-window" for municipalities to access funding, and that it reduce and consolidate the number of federal infrastructure programs.

RECOMMENDATION 3



That Infrastructure Canada consult with municipalities and make appropriate improvements to the Gas Tax Fund in order to ensure that the fund is sufficient to cover inflation and capture population growth that can occur in municipalities between census years.

RECOMMENDATION 4



That Infrastructure Canada ensure that its application-based programs provide sufficient flexibility in their program criteria, application deadlines, and project completion deadlines; have timely and transparent approval processes; and impose straightforward yet sufficient reporting requirements.

RECOMMENDATION 5



That Infrastructure Canada include in application-based program agreements with provinces and territories that fund municipal infrastructure projects, clauses that require provinces and territories, as well as the Government of Canada, to coordinate with municipalities.

RECOMMENDATION 6



That Infrastructure Canada and Transport Canada incorporate lessons learned from previous gateway and trade corridor programs into the design of the Government of Canada's proposed \$10 billion plan for trade infrastructure.

1 INTRODUCTION

Public infrastructure plays an essential role in the daily lives of Canadians, who use it to commute to work, to power their homes, to spend leisure time in public spaces, and in transporting goods within and outside Canada, and to access clean drinking water, amongst other uses. Though many often take the quantity and quality of the benefits of public infrastructure for granted, all can and do notice the negative effects of inadequate investments, such as crumbling roads and bridges, intolerable traffic congestion, bottlenecks in transporting goods to market, poorly maintained water supply and wastewater systems, and a lack of clean water and housing in remote First Nations communities. The end result can be decreased economic competitiveness, fewer good jobs, a lack of social cohesion, and a degraded environment. In addition, all of these affect the mental and physical health of Canadians and impair their quality of life.

While investments in public infrastructure are important, it is essential that we make the right ones, not only to ensure value-for-money in the use of public funds, but also because we want to make sure that they lead to long-term economic benefits by providing economic stimulus and increasing productivity, and to a better quality of life for all Canadians. By investing in infrastructure, the government hopes to stimulate the economy in the short-term—it forecasts a 0.2% increase in Gross Domestic Product (GDP) for 2016–2017 and 0.4% for 2017–2018—as well as boost productivity over the long-term.

The Government of Canada has given greater attention to infrastructure with the creation of the Office of Infrastructure Canada in 2002, the development of the *Gas Tax Fund* to transfer funds to municipalities for infrastructure, as well as the launch of the *Building Canada Plan* in 2007, the *New Building Canada Plan* in 2014, and recent infrastructure announcements in *Budget 2016* and the *Fall Economic Statement 2016*.

On February 23, 2016, the Senate authorized the Standing Senate Committee on National Finance (henceforth, the committee) to examine and report on the design and delivery of the Government of Canada’s multi-billion dollar infrastructure funding commitment. As part of this study, the committee met with thirty-four witnesses over fifteen meetings, including experts from various think tanks, the Parliamentary Budget Officer, the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, academics, as well as mayors and officials from nine Canadian cities. The committee appreciates the time and effort of those who appeared to share their knowledge and experience in the matter of investment in infrastructure in Canada.

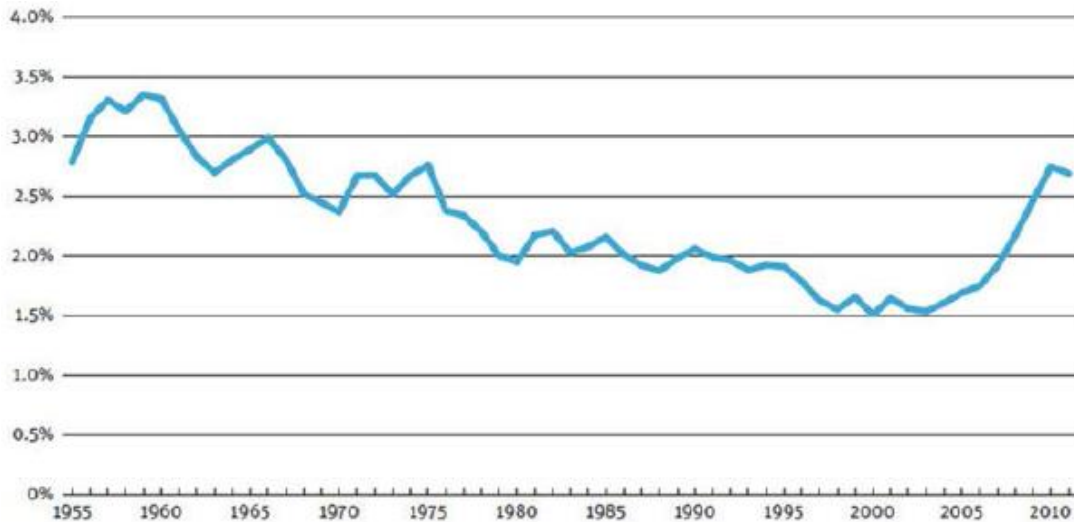
This report is our committee’s interim report on the Government of Canada’s infrastructure expenditure. It examines what has worked well with previous infrastructure programs, what needs to be improved, and provides recommendations to the Government of Canada for study and consideration as it moves forward with its infrastructure plan.

2 INVESTING IN INFRASTRUCTURE

A significant portion of Canada’s public infrastructure was built during the post-war period of growth in the 1950s and 1960s. However, as shown in **Figure 3**, the level of infrastructure investment has

gradually decreased since then, especially during the 90s, when governments cut back on spending in order to control deficits.

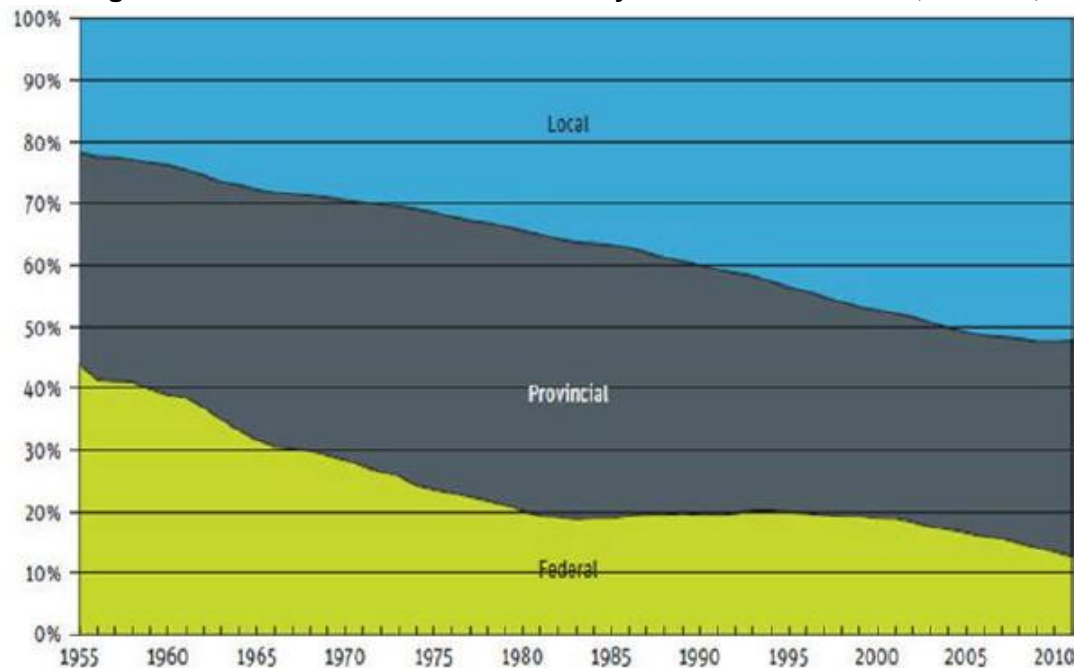
Figure 3 – Investment in Public Infrastructure as a Percent of Gross Domestic Product (GDP), Canada, 1955 to 2010



Source: Canadian Chamber of Commerce, [The Foundations of a Competitive Canada: The Need for Strategic Infrastructure Investment](#), December 2013, p. 6.

At the same time, municipalities have been given a greater share of responsibility for infrastructure, such that they now control more than 50% of Canadian public infrastructure assets, as shown in **Figure 4**.

Figure 4 – Infrastructure Asset Shares by Level of Government, Canada, 1955 to 2010



Source: Canadian Chamber of Commerce, [The Foundations of a Competitive Canada: The Need for Strategic Infrastructure Investment](#), December 2013, p. 8.

However, as municipalities collect 8% of taxes collected in Canada,¹ they have been unable to maintain the level of investment required to maintain and repair public infrastructure, let alone invest in new infrastructure in order to accommodate a growing population and economy. Based on a survey of 120 municipalities, the Canadian Infrastructure Report Card determined that 35% of municipal infrastructure, which includes roads, bridges, buildings, drinking water, wastewater, transit and recreation facilities, is in fair, poor or very poor condition.²

It is estimated that maintaining Canada's current infrastructure at 2011 levels as a percentage of Gross Domestic Product (GDP) would require an ongoing annual investment level of 2.9% of GDP.³ As municipalities have not had sufficient funds, they have often deferred annual maintenance and repairs, leading to escalating costs as infrastructure assets become more expensive to repair once they have begun to deteriorate.

Without sufficient investment, Canadians risk disruptions due to the poor condition of public infrastructure. These impair and constrain the ability of the economy to grow and be more productive.

3 FEDERAL INFRASTRUCTURE PROGRAMS

In response to the need for additional infrastructure investment, the Government of Canada has committed substantial funds for infrastructure over the past ten years using a variety of initiatives, as outlined below.

3.1 Building Canada Plan

The *Building Canada Plan* was launched in 2007 as a \$33 billion, seven-year plan to support projects that contribute to cleaner air and water, safer roads, shorter commutes, and better communities.⁴ It was comprised of the following initiatives:

- **Gas Tax Fund:** provided \$11.8 billion over seven years to municipalities;
- **Municipal Goods and Services Tax (GST) Rebate:** a 100% rebate of the GST paid by municipalities, which amounted to \$5.8 billion over seven years;
- **Building Canada Fund:** was comprised of two components:
 - **Major Infrastructure Component:** \$6.8 billion for larger, strategic projects of national and regional significance; and

¹ Canadian Chamber of Commerce, [The Foundations of a Competitive Canada: The Need for Strategic Infrastructure Investment](#), December 2013, p. 9.

² Canadian Construction Association, the Canadian Public Works Association, the Canadian Society for Civil Engineering, and Federation of Canadian Municipalities, [Canadian Infrastructure Report Card](#), 2016.

³ Canadian Chamber of Commerce, p. 8.

⁴ Infrastructure Canada, [Building Canada Plan](#).

- **Communities Component:** \$1 billion for projects in communities with populations of less than 100,000 (a \$500 million top-up was provided in 2009).
- **Public-Private Partnerships Fund:** \$1.25 billion to support the development of public-private partnerships (P3s) by *PPP Canada*;
- **Gateways and Border Crossings Fund:** \$2.1 billion to enhance infrastructure at major border crossings between Canada and the United States;
- **Asia-Pacific Gateway and Corridor Initiative:** \$1 billion for strategic transportation infrastructure projects across Western Canada; and,
- **Provincial-Territorial Base Fund:** provides each province and territory with \$25 million per year over seven years (2007 to 2014) for a total of \$175 million per jurisdiction, or \$2.275 billion in total.

3.2 Additional Infrastructure Funds

Subsequent to the *Building Canada Plan*, several other infrastructure funds were announced:

- **Infrastructure Stimulus Fund:** \$4 billion announced in January 2009 as part of *Canada's Economic Action Plan*. It supported over 4,000 projects as a short-term boost to the Canadian economy during a period of recession.
- **G8 Legacy Fund:** \$50 million for infrastructure that supported the G8 Summit in June 2010 in Huntsville, Ontario.
- **Green Infrastructure Fund:** \$1 billion, launched in 2009, for infrastructure projects that improve the quality of the environment and lead to a more sustainable economy over the long term.

3.3 New Building Canada Plan

Announced in Budget 2013, the *New Building Canada Plan* allocates \$53 billion over 10 years for provincial, territorial and municipal infrastructure.⁵ It combines the following initiatives:

- **New Building Canada Fund:** consists of two components:
 - **National Infrastructure Component:** \$4 billion for projects of national significance; and
 - **Provincial-Territorial Infrastructure Component:** \$10 billion for two sub-components:
 - **National and Regional Projects:** \$9 billion for projects prioritized by provinces and territories; and
 - **Small Communities Fund:** \$1 billion for projects in municipalities with fewer than 100,000 residents.

⁵ Department of Finance Canada, [Jobs Growth and Economic Prosperity](#), Ottawa, March 2013, p. 159 and Infrastructure Canada, [2014 New Building Canada Plan](#).

- **Community Investment Fund:** consists of the renewed and indexed *Gas Tax Fund* and the incremental *Goods and Services Tax Rebate for Municipalities*, which together would provide over \$32 billion over 10 years to municipalities;
- **PPP Canada Fund:** an additional \$1.25 billion to the fund managed by PPP Canada for P3 projects; and,
- **Other:** \$6 billion in funding for existing and ongoing legacy infrastructure programs, including the *National Recreational Trails Program*, the *Canada Strategic Infrastructure Fund*, the *Border Infrastructure Fund* and the *Green Infrastructure Fund*.

3.4 Budget 2016

In *Budget 2016*, the Government of Canada committed to investing \$120 billion over 10 years in infrastructure.⁶ The government's infrastructure plan will be implemented in two phases.

Phase I of the infrastructure plan proposes to spend a total of \$11.9 billion over five years, beginning in 2016–2017, to address immediate infrastructure needs, including:

- \$3.4 billion over three years to upgrade and improve public transit systems;
- \$5.0 billion over five years for investments in water, wastewater projects and green infrastructure projects;
- \$3.4 billion over five years for social infrastructure initiatives, which includes:
 - \$1.219 billion for investments in First Nations, Inuit and northern communities;
 - \$342 million for cultural and recreational infrastructure;
 - \$400 million for early learning and child care; and,
 - \$1.481 billion for affordable housing.⁷

The government also plans to spend \$3.4 billion over five years to maintain and upgrade federal infrastructure assets, such as national parks, small craft harbours, federal airports and border infrastructure, as well as clean-up contaminated sites.⁸

3.5 Fall Economic Statement 2016

The government provided more detail for Phase II of its infrastructure plan in its *Fall Economic Statement 2016*.⁹ It committed to spending \$81 billion over 11 years, as follows:

⁶ Department of Finance Canada, [Growing the Middle Class](#), Ottawa, March 2016, p. 86.

⁷ *Ibid.*, pp. 88-89.

⁸ *Ibid.*, p. 89.

- \$25.3 billion for public transit;
- \$21.9 billion for green infrastructure;
- \$21.9 billion for social infrastructure;
- \$10.1 billion in trade and transportation projects; and
- \$2 billion in infrastructure in rural and northern communities.

Additionally, the government will create an infrastructure bank to provide loans, loan guarantees and equity investments in infrastructure.

4 NATIONAL STRATEGIC PLANNING AND REPORTING

A long-term strategic plan could provide direction to federal infrastructure spending. As Glen Hodgson, Senior Vice-President and Chief Economist at the Conference Board of Canada, said, “we need to think about this in a holistic sense, involving all three levels of government within a multi-year plan. ... The plan needs to be internally consistent and aligned, not just a one-off here and there, so conceptually, it's building a framework that guides our decision making.”¹⁰

Brock Carlton, Chief Executive Officer of the Federation of Canadian Municipalities, described what the plan might look like: “let's get some objectives, principles and guidelines that paint the national imperative so the municipalities, provinces and territories can make their decisions that line up with those national imperatives.”¹¹ Christopher Stoney linked it to results: “If you have a policy framework, you need to tie it to outcomes and you need results that are measurable in terms of what will we get for the dollars.”¹²

The federal infrastructure plans, described earlier, set out various funds and criteria for eligibility—they prescribe where the money is going. However, they don't provide a strategic approach to infrastructure, by setting set out national objectives and priorities, and mechanisms to measure and monitor performance.

In her examination of the *Gas Tax Fund*, Julie Gelfand, Commissioner of the Environment and Sustainable Development, said, “We found that Infrastructure Canada did not have final indicators, targets or timelines to measure environmental performance and report on project or program results. In particular, the department did not assess to what extent money spent on projects under the *Gas Tax Fund* had produced, as was intended, cleaner air, cleaner water and reduced greenhouse gas emissions.”¹³ She went on to observe: “It's not a lack of transparency. They don't have the information. They didn't set up performance measurement systems so that they could gather the data, so they don't

⁹ Department of Finance Canada, [Fall Economic Statement 2016](#), Ottawa, November 2016, p. 16.

¹⁰ Senate, Standing Committee on National Finance, *Evidence*, 1st Session, 42nd Parliament, [Evidence](#), 11 May 2016.

¹¹ Ibid.

¹² Senate, Standing Committee on National Finance, *Evidence*, 1st Session, 42nd Parliament, [Evidence](#), 10 May 2016.

¹³ Senate, Standing Committee on National Finance, *Evidence*, 1st Session, 42nd Parliament, [Evidence](#), 5 October 2016.

actually know. ... Their job is to get the money out and their perspective is that the *Gas Tax Fund* was to provide stable money for the municipalities.”¹⁴

When the primary goal is to get the money out the door, the performance metric is based on that output. Infrastructure Canada’s current performance reporting simply refers to the number of projects completed and their value.¹⁵ In the absence of a strategic plan, Infrastructure Canada is unable to develop meaningful objectives and related performance measures. With that in mind, the Commissioner of the Environment and Sustainable Development recommended that Infrastructure Canada “provide a long-term vision outlining federal infrastructure priorities, with clear objectives, performance measures, and accountability.”¹⁶ She commented that “[the] *Green Municipal Fund*, which is managed by the Federation of Canadian Municipalities, did track and report the environmental benefits of the projects it funded. So it is possible to do it.”¹⁷

In response, officials from Infrastructure Canada said they have included more elements related to data reporting and performance measurement into the recent transit and wastewater programs that are part of Phase I of the government’s infrastructure plan.¹⁸ They have also developed joint committees with other federal departments for horizontal reporting, evaluation and communications.

In the meantime, the government relies on economic multipliers; it estimates that Phase I infrastructure investments will create or maintain approximately 100,000 jobs in the areas of project planning and management, engineering and construction.¹⁹ Clark Somerville, the First Vice President of the Federation of Canadian Municipalities, also referred to economic multipliers, saying, “Every dollar invested in infrastructure generates up to \$1.64 in economic growth. Every \$1 billion invested creates 18,000 jobs.”²⁰

When asked how they measured effectiveness, municipalities indicated in written responses that they refer to their asset management plans, which outline their priorities for infrastructure investment and the intended outcomes of each type of asset. For municipalities, these are their long-term strategic plans. However, they acknowledged that the Government of Canada may wish to measure and report on its own infrastructure priorities.

Given the billions of dollars involved and the importance of getting infrastructure investments right, the committee believes it is essential that the Government of Canada have a strategic infrastructure plan in place, and that it provide clear reporting on the results it is achieving with its investments in infrastructure across Canada. Without this kind of plan and reporting, it is very difficult for Canadians and

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Infrastructure Canada, [Departmental Performance Report 2014–2015](#), Ottawa, 2015.

¹⁶ Commissioner of the Environment and Sustainable Development, “[Report 1—Federal Support for Sustainable Municipal Infrastructure](#),” *2016 Spring Reports of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development*, Ottawa, 2016, para. 1.100.

¹⁷ Senate, Standing Committee on National Finance, *Evidence*, 1st Session, 42nd Parliament, [Evidence](#), 5 October 2016.

¹⁸ Senate, Standing Committee on National Finance, 1st Session, 42nd Parliament, [Evidence](#), 16 November 2016.

¹⁹ Department of Finance Canada, [Fall Economic Statement 2016](#), Ottawa, November 2016, p. 16.

²⁰ Senate, Standing Committee on National Finance, *Evidence*, 1st Session, 42nd Parliament, [Evidence](#), 11 May 2016.

parliamentarians to hold the government to account for the results it should be achieving with its infrastructure spending. The committee notes that Australia and the United Kingdom have developed infrastructure plans.²¹ Our committee recommends:

RECOMMENDATION 1

That Infrastructure Canada develop a long-term national infrastructure strategy with clear priorities, concrete objectives and specific performance measures; and that it prepare an annual consolidated report on the results of the government's multi-billion dollar infrastructure plan.

5 COMPLEXITY

As can be seen from the foregoing discussion, the Government of Canada has created a multitude of programs to support infrastructure, each with its own priorities, terms and conditions, timelines, and application and reporting processes. As the older programs continue when new ones are announced, the number of programs simply increases. During the current fiscal year (2016–2017), Infrastructure Canada is managing fifteen infrastructure programs (see **Figure 2** at page VII).

To make matters even more complex, *Budget 2016* expanded the concept of infrastructure to include green and social infrastructure, and provided funding to 30 programs, some of which are new and others that were pre-existing, managed by nine federal organizations and the Federation of Canadian Municipalities (see Appendix C).

From a municipal perspective, it can be bewildering. Christopher Stoney, Associate Professor of the School of Public Policy and Administration at Carleton University, told the committee that, “Because of all the multiple levels of funding, some of the places we went to have over 300 sources of funding for infrastructure if you count provincial and federal.”²² He went on to state: “They enjoyed taking us into a back room office where all the books and computer programs were laid out to deal with this plethora of funding mechanisms, all with different conditions. It could be spent on this; it had to be spent in that time; it can or cannot be banked. It's an absolute nightmare. How a citizen can possibly hold anyone accountable based on this diverse funding is beyond me.”²³

The committee agrees. In the current situation, it is very difficult to know how best to access federal infrastructure funds, especially in jurisdictions with limited resources. In some cases, one project can be eligible under several different funds. Additionally, municipalities would need to be in contact with ten different organizations for the various aspects of federal infrastructure funding.

²¹ Australia, Infrastructure Australia, [Australian Infrastructure Plan: Priorities and Reforms for Our Nation's Future](#), February 2016; and United Kingdom, Infrastructure and Projects Authority, [National Infrastructure Delivery Plan 2016–2021](#), March 2016.

²² Senate, Standing Committee on National Finance, 1st Session, 42nd Parliament, [Evidence](#), 10 May 2016.

²³ Ibid.

Officials from Infrastructure Canada told the committee that municipalities raised this issue with them, asking for a single-window to access funding.²⁴ In response, the department is streamlining its operations. For example, it is transferring \$21 million from two legacy infrastructure programs—the *Border Infrastructure Fund* and the *Municipal Rural Infrastructure Fund*—to the *Gas Tax Fund*. The department is also making information more accessible by putting program criteria and the funding allocated to each province and territory on its website. Officials said part of the complexity relates to provinces and territories managing the intake process for some programs, as they are responsible for prioritizing projects. They are working with provinces and territories to use clearer templates and risk management tools.

While the committee appreciates the efforts that Infrastructure Canada is making, they are unlikely to successfully address the problem. The program complexity remains in place, which was created by the Government of Canada, not by provinces and territories. As Infrastructure Canada developed the programs that allow provinces and territories to prioritize projects, it is responsible for making those programs accessible to municipalities.

The tangled web of programs is administratively burdensome and confusing. This leads to an uncoordinated, potentially duplicative, federal approach to infrastructure. Our committee recommends:

RECOMMENDATION 2

That Infrastructure Canada alone be designated the lead department for federal infrastructure funding, that it work with the provinces and territories to create a “single-window” for municipalities to access funding, and that it reduce and consolidate the number of federal infrastructure programs.

6 GAS-TAX FUND PROGRAM

The *Gas Tax Fund* was introduced in 2005, made permanent in 2008 and indexed to 2% per year in 2013.²⁵ It now provides over \$2 billion each year to municipalities for infrastructure. In general, the allocation is made on a per capita basis, but the specifics vary in each province and territory. For example, municipalities in the greater Vancouver region combine their allocations to fund regional transportation projects.

The *Gas Tax Fund* provides municipalities with predictable, stable and flexible financing. Municipalities decide which projects to prioritize within the established broad investment categories. They can pool, bank and borrow against this funding, providing significant financial flexibility. They are also able to plan into the future as the allocations are known in advance, and it does not fluctuate from year-to-year based on changes in government or federal priorities. Further, the Fund does not require provincial or territorial funding or involvement in the selected projects.

²⁴ Senate, Standing Committee on National Finance, 1st Session, 42nd Parliament, [Evidence](#), 16 November 2016.

²⁵ More information can be found in Jean Dupuis, [The Gas Tax Fund: Chronology, Funding and Agreements](#), Publication No. 2016-99-E, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Ottawa, September 2016.

In terms of what works well with federal funding for infrastructure, municipalities were unanimous in their praise of the *Gas Tax Fund*. Mayor Heyck of Yellowknife said, “I’ve thought long and hard about what the ideal funding model would be and we’ve already realized it, and in my opinion it’s the model we’ve achieved with the Gas Tax Funding.”²⁶ Mayor O’Brien of Fredericton told the committee that, “[W]e really do appreciate the model used for the *Gas Tax Fund*. It’s predictable. It’s indexed . . . , and it allows the city to establish its own priorities.”²⁷ Finally, Chima Nkemdirim, Chief of Staff for the Mayor’s Office in Calgary, observed, “[W]e find the *Gas Tax Fund* to be generally well administered and relatively easy to comply with and report.”²⁸

With respect to improvements, it was noted that the 2% growth rate of the *Gas Tax Fund* may not be sufficient to cover inflation in some years, and basing the allocation on census data does not capture significant population growth that can occur in municipalities between censuses. In order to ensure that the *Gas Tax Fund* remains useful and relevant for municipalities, our committee recommends:

RECOMMENDATION 3

That Infrastructure Canada consult with municipalities and make appropriate improvements to the *Gas Tax Fund* in order to ensure that the fund is sufficient to cover inflation and capture population growth that can occur in municipalities between census years.

7 FUNDING THROUGH APPLICATION PROGRAMS

Most of the Government of Canada’s spending programs on infrastructure are application-based. That is, municipalities, provinces, and territories prepare project applications for specific funding programs, and each program has its own priorities, eligibility criteria, and deadlines.

For example, under the *Provincial-Territorial Base Fund*, provinces and territories submitted a capital plan with a list of projects for federal cost-sharing that corresponded to the eligible categories. Under the *Building Canada Fund*, municipalities submitted projects to the provinces and territories, who in turn presented their priorities to Infrastructure Canada for review and approval of projects based on eligibility criteria. Under the National Infrastructure Component of the *New Building Canada Fund*, projects were presented directly to Infrastructure Canada and approved on a merit basis.

In each program, costs are shared, and the proportion varies depending on the program and the jurisdiction. The Government of Canada reaches agreements with the provinces and territories on the

²⁶ Senate, Standing Committee on National Finance, *Evidence*, 1st Session, 42nd Parliament, [Evidence](#), 19 October 2016.

²⁷ Senate, Standing Committee on National Finance, *Evidence*, 1st Session, 42nd Parliament, [Evidence](#), 18 October 2016

²⁸ Senate, Standing Committee on National Finance, *Evidence*, 1st Session, 42nd Parliament, [Evidence](#), 19 October 2016.

governance of these programs, as they are constitutionally responsible for municipalities. For most programs, the provinces and territories decide how projects will be selected.

Municipalities told the Committee that they appreciate the increased funding from application-based programs, which has led to tangible improvements in roads, bridges, transit systems, and water treatment systems. The cost-sharing nature of the programs allows municipalities to undertake infrastructure projects that would be unaffordable without federal participation. However, municipalities noted a number of concerns with the programs:

- narrow program criteria may not match municipal priorities; for example, facilities, such as fire halls and other municipal buildings, are not eligible;
- requiring projects to be incremental to current planning means a community's most desirable and important infrastructure projects may not be funded;
- short-term funding programs make it very difficult for municipalities to undertake long-term planning;
- it is time-consuming and requires resources to complete applications, which municipalities with limited capacity find challenging;
- application deadlines can be unreasonable; for example, municipalities were given one week to apply for transit funding, leading municipalities to make less optimal choices;
- the approval process can be lengthy—in some cases it took two years to approve projects;
- having provinces and territories act as intermediaries leads to confusion over where an application sits for review, feedback, and funding potential;
- funding levels and project approvals are unpredictable, making it difficult for municipalities to plan;
- funding might arrive after the project is substantially completed, which creates financial difficulties for municipalities with limited capacity;
- municipalities cannot use cost savings from one project to apply to cost overruns on another project;
- the short construction season and severe weather in some regions can cause projects to be delayed past the deadline for project funding; and,
- federal reporting requirements are additional to normal municipal checks and balances, such as auditing and adhering to financial standards.

Given the number of concerns with application-based programs, the committee believes that Infrastructure Canada must substantially revise the way it delivers these programs. It needs to recognize

that one-size does not fit all and ensure that diverse municipalities across Canada have the flexibility to fund their priorities. Our committee recommends:

RECOMMENDATION 4

That Infrastructure Canada ensure that its application-based programs provide sufficient flexibility in their program criteria, application deadlines, and project completion deadlines; have timely and transparent approval processes; and impose straightforward yet sufficient reporting requirements.

A significant concern raised by many municipalities is that under application-based programs, provinces and territories must approve projects. In some cases, provinces allocated all available funds for provincial priorities and none to municipal priorities and, in other cases, provinces did not respect municipal ordering of priorities. Officials from Infrastructure Canada said one of the causes of complexity and delays is that provinces and territories manage the intake process for projects for most programs.²⁹ The solution, then, to streamlining and simplifying application-based programs may lie in reducing the role of provinces and territories.

Mayor Brown of London told the committee that, “[T]hese types of programs lead to a perception of infrastructure lottery in some respects.”³⁰ Mayor O’Keefe of St. John’s said, “[W]e would like to retain control over choosing our priorities. We know what they are and we know what we need. ... [T]he city is asking that the Government of Canada place a condition on the funding that would require the provincial government to respect the municipality’s identification of priorities. We are best able to select our priorities.”³¹

In the words of Mayor Heyck of Yellowknife, “[I]t’s time to toss off the constitutional shackles to a degree and start building a relationship between federal and municipal governments across the country.”

Having provinces and territories act as intermediaries for federal funding of municipal projects adversely affects predictability, flexibility and respect for municipal priorities. If the Government of Canada wishes to fund provincial or territorial projects, this can be accomplished through separate programs. Nonetheless, the committee recognizes that replacing provincial and territorial authority with federally imposed decisions will leave municipalities no further ahead. Thus, our committee recommends:

RECOMMENDATION 5

That Infrastructure Canada include in application-based program agreements with provinces and territories that fund municipal infrastructure projects, clauses that require provinces and territories, as well as the Government of Canada, to coordinate with municipalities.

²⁹ Senate, Standing Committee on National Finance, 1st Session, 42nd Parliament, [Evidence](#), 16 November 2016.

³⁰ Senate, Standing Committee on National Finance, 1st Session, 42nd Parliament, [Evidence](#), 19 October 2016.

³¹ Senate, Standing Committee on National Finance, 1st Session, 42nd Parliament, [Evidence](#), 18 October 2016.

8 NEW INITIATIVES GREEN AND SOCIAL INFRASTRUCTURE

While infrastructure is often interpreted to refer to physical assets such as roads, bridges, and buildings, *Budget 2016* expanded the concept to include green and social infrastructure, in order to “support Canada’s ongoing transition to a clean growth economy..., help Canadian communities adapt to the challenges of climate change,” as well as “promote inclusive growth for Canadians and lift more Canadians—including children and seniors—out of poverty.”³²

When asked how they were addressing climate change, many municipalities pointed to the preparations they are taking to deal with more extreme weather events, such as storm-water run-off and floods. Brad Stevens, the Deputy City Manager of Calgary, pointed out that the city had adopted the LEED gold standard for environmental testing on all of its buildings in order to reduce operating costs.³³ Mayor Heyck of Yellowknife said that his city adopted its first community energy plan in 2006 and is seeking to be carbon neutral by 2030.³⁴

While the level of municipal responsibility for social housing varies in each province and territory, representatives from a number of municipalities emphasized the importance of affordable and social housing in their communities, and several indicated their support for the development of the *National Housing Strategy*.

As it moves forward with its study, the committee will be examining the results achieved from green and social infrastructure spending during Phase I of the government’s infrastructure plan, as well as how the government intends to allocate the additional \$43.8 billion for green and social infrastructure in Phase II.

9 TRADE INFRASTRUCTURE

The infrastructure priorities set out in *Budget 2016* were public transit, green infrastructure and social infrastructure. However, the committee heard compelling testimony that these priorities leave out an important type of infrastructure that contributes to the health of Canada’s economy—trade infrastructure.

Canada’s export-based economy relies upon its transportation infrastructure, including roads, ports, waterways, railways, airports, pipelines, and information systems, to move products and services to markets around the world. However, a recent Canadian Chamber of Commerce report points out that Canada’s ranking in terms of the quality of its overall infrastructure had fallen from 10th in 2008–2009 to 23rd in 2015–2016.³⁵ A transportation network needs assessment released in 2014 indicated that Canada’s transportation network will have difficulty keeping up with forecasted increases in freight traffic

³² Department of Finance Canada, [Jobs Growth and Economic Prosperity](#), Ottawa, March 2016, pp. 93 and 97.

³³ Senate, Standing Committee on National Finance, *Evidence*, 1st Session, 42nd Parliament, [Evidence](#), 19 October 2016.

³⁴ Ibid.

³⁵ The Canadian Chamber of Commerce, [The Infrastructure that Matters Most: Investment in Canada’s Trade Infrastructure](#), June 2016, p. 10.

for roads, rail, ports and airports.³⁶ Canada already experiences bottlenecks in moving freight by rail within Canada and across the border with the United States.

Ryan Greer, Director of Transportation and Infrastructure Policy at the Canadian Chamber of Commerce, told the committee that trade infrastructure has the highest return on investment, and it “makes us all wealthier by making its users more competitive.”³⁷ John Law, the author of the Canadian Chamber of Commerce report, pointed out that trade infrastructure offers long-term benefits by facilitating the transportation of goods and services more quickly, reliably, and at lower cost, thereby increasing the economy’s competitiveness and productivity.³⁸

Mr. Greer noted that previous trade-corridor programs, such as the *Gateways and Border Crossing Fund* and the *Asia-Pacific Gateway and Corridor Initiative* were very effective. The latter was recognized as best practice from industry, governments and trading partners and lessons could be learned from it and be applied to the rest of the Canadian supply chain and Canada’s gateways and corridors.³⁹ For example, these programs placed a priority on economically significant trade corridors that connect centres of production to export markets, and supported corridors in their totality, rather than individual elements.

In its *Fall Economic Statement 2016*, the government announced an investment of \$10.1 billion over 11 years in trade and transportation projects to address congestion along vital trade corridors and around transportation hubs and ports providing access to world markets, as well as marine and rail safety.⁴⁰

Given its importance, the committee appreciates the government’s commitment to trade infrastructure, but it awaits more details on how this investment will be allocated. Officials from Infrastructure Canada told the committee that it was premature to be specific on how much funding will be dedicated to trade corridors.⁴¹ Nonetheless, our committee agrees that lessons should be learned from previous initiatives and recommends:

RECOMMENDATION 6

That Infrastructure Canada and Transport Canada incorporate lessons learned from previous gateway and trade corridor programs into the design of the Government of Canada’s proposed \$10 billion plan for trade infrastructure.

10 INFRASTRUCTURE BANK

In the *Fall Economic Statement 2016*, the Government of Canada formally proposed creating a *Canada Infrastructure Bank* that will work with private institutional investors, such as public and private pension

³⁶ Ibid., p. 13.

³⁷ Senate, Standing Committee on National Finance, *Evidence*, 1st Session, 42nd Parliament, [Evidence](#), 4 October 2016.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Department of Finance Canada, [Fall Economic Statement 2016](#), Ottawa, November 2016, p. 23.

⁴¹ Senate, Standing Committee on National Finance, 1st Session, 42nd Parliament, [Evidence](#), 16 November 2016.

funds, to identify infrastructure projects and investment opportunities.⁴² The Bank would use a wide breadth of financial instruments, including loans, loan guarantees and equity investments. The Government of Canada will invest at least \$35 billion in the bank, \$15 billion from the funding announced for infrastructure, and \$20 billion for investments held in the form of equity or debt.

At this stage, it is too early for the committee to comment on the proposed *Canada Infrastructure Bank*, as insufficient details have been provided.

11 CONCLUSION

The deteriorating state of public infrastructure in Canada and the limited fiscal capacity of municipalities mean that federal investments in infrastructure are essential. However, it is vital that this spending, which amounts to tens of billions of dollars, be strategic and effective—it must fund the right infrastructure, in the right places, and built in the right way.

Thus, the Government of Canada needs to ensure that its infrastructure investments are part of an overall strategy, are based on sound planning decisions, and have demonstrable benefits such as a better quality of life, an increase in productivity or a generation of revenues. It needs to reduce the number and complexity of its programs, incorporate lessons learned from previous infrastructure programs, increase the flexibility of application-based programs, and ensure that provinces and territories respect municipal priorities.

As the Government of Canada moves forward with its multi-billion dollar infrastructure plan, the committee will be monitoring how it spends funds on transit and green, social, and trade infrastructure, as well as the governance model for a new infrastructure bank.

When it is done well, infrastructure can create lasting benefits by building healthy communities, enhancing prosperity and productivity, and also laying the foundation for the future.

⁴² Department of Finance Canada, [Fall Economic Statement 2016](#), Ottawa, November 2016, p. 26.

APPENDIX A – WITNESSES TESTIMONY

Canadian Chamber of Commerce

Ryan Greer, Director, Transportation and Infrastructure Policy
(2016-10-04)

C.D. Howe Institute

Benjamin Dachis, Associate Director, Research
(2016-10-04)

City of Calgary

Chima Nkemdirim, Chief of Staff, Mayor's Office
Brad Stevens, Deputy City Manager
(2016-10-19)

City of Edmonton

Don Iveson, Mayor
(2016-10-19)

City of Fredericton

Michael O'Brien, Mayor
(2016-10-18)

City of London

Matt Brown, Mayor
(2016-10-19)

City of St. John's

Dennis O'Keefe, Mayor
(2016-10-18)

City of Vancouver

Jerry Dobrovolny, General Manager of Engineering Services
Patrice Impey, Chief Financial Officer
(2016-10-19)

City of Victoria

Jason Johnson, City Manager
Susanne Thompson, Director of Finance
(2016-10-18)

City of Winnipeg

Georges Chartier, Chief Asset and Project Management Officer
Doug McNeil, Chief Administrative Officer (2016-10-18)

City of Yellowknife

Mark Heyck, Mayor
(2016-10-19)

Champagne, Éric, University of Ottawa

(2016-05-10)

Commissioner of the Environment and Sustainable Development

Julie Gelfand, Commissioner of the Environment and Sustainable Development
Kimberley Leach, Principal
(2016-10-05)

Conference Board of Canada

Glen Hodgson, Senior Vice-President and Chief Economist
(2016-05-11)

Dahlby, Bev, University of Calgary

(2016-05-10)

Federation of Canadian Municipalities

Brock Carlton, Chief Executive Officer
Clark Somerville, First Vice President
(2016-05-11)

Infrastructure Canada

Darlene Boileau, Assistant Deputy Minister, Corporate Services
Marc Fortin, Assistant Deputy Minister, Program Operations
Yazmine Laroche, Associate Deputy Minister
Jeff Moore, Assistant Deputy Minister, Policy and Communications
Jean-François Tremblay, Deputy Minister
(2016-05-04)

Darlene Boileau, Assistant Deputy Minister, Corporate Services
Marc Fortin, Assistant Deputy Minister, Program Operations
(2016-11-16)

Infrastructure Ontario

Bert Clark, President and CEO
(2016-10-05)

Law, John, President and CEO, Lawmark International

(2016-10-04)

Office of the Parliamentary Budget Officer

Mostafa Askari, Assistant Parliamentary Budget Officer
Jean-Denis Fréchette, Parliamentary Budget Officer
Jason Jacques, Director, Economic and Fiscal Analysis
Chris Matier, Senior Director, Economic and Fiscal Analysis and Forecasting
Peter Weltman, Senior Director, Costing and Program Analysis
(2016-10-05) (2017-02-07)

The Honourable Amarjeet Sohi, P.C., M.P., Minister of Infrastructure and Communities

(2016-05-04)

Stoney, Christopher, Carleton University

(2016-05-10)

APPENDIX B – WRITTEN SUBMISSIONS RECEIVED BY THE COMMITTEE

City of Calgary

City of Fredericton

City of St. John's

City of Vancouver

City of Victoria

City of Winnipeg

Canadian Airports Council

Canadian Public Works Association

APPENDIX C – BUDGET 2016 INFRASTRUCTURE INVESTMENTS

(\$millions)*	16-17	17-18	18-19	19-20	20-21	Total	Responsible Department
Public Transit - Phase 1							
Public Transit Infrastructure Fund	852	1,696	852	-	-	3,400	INFC
Green Infrastructure - Phase 1							
Green Infrastructure Projects Aligned with the Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change	19	59	9	9	9	105	
Adapting to Climate Change Impacts - Building Design Guides and Codes	4	9	9	9	9	40	INFC (through the National Research Council)
Investing in Electric Vehicle and Alternative Transportation Fuels Infrastructure	14	49	-	-	-	63	NRCan
Advancing Regional Electricity Cooperation	1	2	-	-	-	3	NRCan
Adaptation and Climate Resilient Infrastructure	24	70	90	138	91	413	
Lake Manitoba and Lake St. Martin Outlet Channels Project	12	31	50	95	48	236	INFC
Lions Gate Wastewater Treatment Plant	12	40	40	43	44	178	INFC
Supporting Municipalities: Climate Change and Green Projects	75	125	-	-	-	200	
Building Capacity in Municipalities to Address Climate Change	75	-	-	-	-	75	INFC (through the FCM)
Funding Innovative Green Municipal Projects	-	125	-	-	-	125	NRCan and ECCC (through the FCM)
Community Capacity for Asset Management	50	-	-	-	-	50	INFC (through the FCM)
Clean Water and Wastewater Fund	501	959	501	39	-	2,000	INFC
Water, Wastewater and Waste Management Infrastructure for First Nations Communities	311	418	498	504	511	2,243	
Strengthening On Reserve Water and Wastewater Infrastructure	296	322	401	405	410	1,834	INAC
Addressing Waste Management for First Nations Communities	15	96	98	99	101	409	INAC
Subtotal - Green Infrastructure	980	1,631	1,098	690	611	5,010	
Social Infrastructure - Phase 1							
Affordable Housing	980	501	-	-	-	1,481	
Doubling the Investment in Affordable Housing Initiative	262	243	-	-	-	504	ESDC
Increasing Affordable Housing for Seniors	100	100	-	-	-	201	ESDC
Supporting Energy and Water Efficiency Retrofits and Renovations to Existing Social Housing	500	74	-	-	-	574	ESDC
Supporting Shelters for Victims of Violence	60	30	-	-	-	90	ESDC
Tackling Homelessness	58	54	-	-	-	112	ESDC
Supporting Early Learning and Child Care	-	400	-	-	-	400	ESDC
Cultural and Recreational	171	171	-	-	-	342	
Investing in Cultural and Recreational Infrastructure	159	159	-	-	-	318	PCH, ISED (flowed through the Regional Development Agencies)
Improving Community Accessibility	2	2	-	-	-	4	PCH
National Historic Sites	10	10	-	-	-	20	PCH
Social Infrastructure Investments in First Nations Communities	503	607	53	36	20	1,219	
Improving Housing in First Nations Communities	277	277	-	-	-	554	INAC, ESDC (through CMHC)
Supporting Northern and Inuit housing	76	102	-	-	-	178	ESDC (through CMHC)
Providing Safe Shelter for Victims of Violence—Renovation and New Construction	4	4	3	-	-	10	ESDC (through CMHC)
Supporting early learning and child care	29	100	-	-	-	129	HC, ESDC
Investing in Cultural and Recreational Infrastructure	35	42	-	-	-	77	INAC
Improving Community Health Care Facilities On Reserve	82	82	50	36	20	270	HC
Subtotal - Social Infrastructure	1,653	1,679	53	36	20	3,442	
Phase 1 of Canada's New Infrastructure Plan - Total Announcements*	3,485	5,006	2,003	726	631	11,852	

Additional Infrastructure Investments in Budget 2016**						
Strategic Infrastructure Investments at Post-Secondary	500	1,250	250	-	-	2,000 ISED
Revitalizing Federal Public Infrastructure Across Canada (cash)	920	1,786	269	197	191	3,363 Multiple departments**
Investments in Rural Broadband	6	81	253	108	52	500 ISED
Total	1,426	3,117	2775	1031	874	17,714

*Totals may not add due to rounding

**Responsible departments to be confirmed by the Department of Finance. Includes investments in Parks, small craft harbour,s, federal contaminated sites, federal laboratories, museums and galleries, Coast Guard bases, airports and ferries, federal buildings, border infrastructure, and military housing.

Note: Totals in years 3-5 do not include Phase 2 investments

INFC Infrastructure Canada
 NRCan Natural Resources Canada
 ECCC Environment and Climate Change Canada
 INAC Indigenous and Northern Affairs Canada
 ESDC Employment and Social Development Canada
 PCH Heritage Canada
 ISED Industry, Science, and Economic Development
 HC Health Canada
 CMHC Canada Mortgage and Housing Corporation
 FCM Federation of Canadian Municipalities

Source: Table provided to the committee by Infrastructure Canada



**MIEUX PLANIFIER,
MIEUX INVESTIR :
Atteindre le succès en infrastructure**

**Rapport du Comité sénatorial permanent
des finances nationales**

L'honorable Larry W. Smith, président

L'honorable Anne C. Cools, vice-présidente

Février 2017



SÉNAT | SENATE
CANADA

Renseignements :

Par courriel : NFFN@sen.parl.gc.ca

*Par la poste : Comité sénatorial permanent des finances nationales
Sénat, Ottawa (Ontario), Canada, K1A 0A4*

*Le rapport peut être téléchargé à l'adresse suivante :
www.senate-senat.ca/nffn.asp*

Le Sénat est présent sur Twitter : @SenatCA, suivez le comité à l'aide du mot-clé diésé #AEFA



This report is also available in English

RAPPORT INTÉRIMAIRE SUR LES DÉPENSES EN INFRASTRUCTURE

Comité sénatorial permanent des finances nationales

Président

L'honorable Larry W. Smith

Vice-présidente

L'honorable Anne C. Cools

FÉVRIER 2017

TABLE DES MATIÈRES

LE COMITÉ.....	II
ORDRE DE RENVOI	III
RÉSUMÉ.....	IV
RECOMMANDATIONS.....	VIII
1 INTRODUCTION.....	1
2 INVESTIR DANS LES INFRASTRUCTURES	2
3 PROGRAMMES D'INFRASTRUCTURE FÉDÉRAUX	4
3.1 Plan Chantiers Canada	4
3.2 Autres fonds d'infrastructure	4
3.3 Nouveau Plan Chantiers Canada	5
3.4 Budget de 2016.....	5
3.5 Énoncé économique de l'automne 2016.....	6
4 PLANIFICATION STRATÉGIQUE NATIONALE ET PRODUCTION DE RAPPORTS.....	6
5 COMPLEXITÉ	9
7 FINANCEMENT PAR LES PROGRAMMES FONDÉS SUR DES DEMANDES.....	11
8 NOUVELLES INITIATIVES EN INFRASTRUCTURES VERTE ET SOCIALE	13
9 INFRASTRUCTURE COMMERCIALE	14
10 BANQUE D'INFRASTRUCTURE	15
11 CONCLUSION	16
ANNEXE A – TÉMOINS AYANT COMPARU DEVANT LE COMITÉ.....	I
ANNEXE B – MÉMOIRES PRÉSENTÉS AU COMITÉ	IV
ANNEXE C – BUDGET 2016 – INVESTISSEMENTS DANS LES INFRASTRUCTURES	V

LE COMITÉ

Les sénateurs suivants ont participé à la présente étude :

L'honorable Larry W. Smith, président
L'honorable Anne C. Cools, vice-présidente

et

L'honorable Raynell Andreychuk
L'honorable George Baker, C.P.
L'honorable Douglas Black
L'honorable Joseph A. Day
L'honorable Nicole Eaton
L'honorable Éric Forest
L'honorable Elizabeth Marshall
L'honorable Percy Mockler
L'honorable Lucie Moncion
L'honorable Richard Neufeld
L'honorable André Pratte
L'honorable Yuen Pau Woo

Membres d'office du comité:

L'honorable sénateur Peter Harder, C.P. (ou Diane Bellemare)
L'honorable sénateur Claude Carignan, C.P. (ou Yonah Martin)

Le comité désire souligner la contribution des sénateurs suivants qui ne siègent plus au comité mais qui ont participé à cette étude :

Les honorables sénateurs Salma Atallahjan, Diane Bellemare, Larry Campbell, James Cowan, Fabian Manning et Grant Mitchell.

Autres sénateurs ayant participé, de temps à autre, à cette étude :

Les honorables sénateurs Denise Batters, Jean-Guy Dagenais, Tobias C. Enverga, Ghislain Maltais, Wilfred P. Moore, Ratna Omidvar, Nancy Greene Raine et David Tkachuk.

Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement :

Sylvain Fleury et Olivier Leblanc-Laurendeau, analystes
Alex Smith, analyste (jusqu'en décembre 2016)

Direction des comités du Sénat :

Gaëtane Lemay, greffière du comité
Louise Martel, adjointe administrative

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 23 février 2016 :

L'honorable sénateur Smith (*Saurel*) propose, appuyé par l'honorable sénateur Manning,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier, en vue d'en faire rapport, la conception et l'application du programme de plusieurs milliards de dollars du gouvernement fédéral pour le financement des infrastructures;

Que, lorsqu'il effectuera cette étude, le comité soit particulièrement attentif :

- à la façon dont les projets d'infrastructure sont financés;
- aux critères que les demandeurs (provinces, territoires, municipalités, gouvernements autochtones, organismes, etc.) doivent respecter pour être admissibles au financement;
- aux types de projets d'infrastructure qui obtiennent un financement;
- aux façons de s'assurer que le financement est efficient, économique et accordé en temps opportun;
- à la façon dont les fonds sont distribués, parmi les grandes et petites collectivités, utilisés et, au besoin, contrôlés;
- au suivi et au respect des conditions fixées, lorsque l'approbation d'un projet est assujettie à des conditions;
- aux leçons tirées de précédents programmes d'infrastructures canadiens et dans d'autres juridictions;
- aux questions connexes.

Que le comité présente son rapport final au Sénat au plus tard le 31 décembre 2016, et conserve tous les pouvoirs nécessaires pour rendre publiques ses constatations pendant 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Charles Robert

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 17 novembre 2016 :

L'honorable sénateur Smith propose, appuyé par l'honorable sénatrice Martin,

que, nonobstant l'ordre de renvoi du Sénat adopté le mardi 23 février 2016, la date du rapport final du Comité sénatorial permanent des finances nationales concernant son étude sur la conception et l'application du programme de plusieurs milliards de dollars du gouvernement fédéral pour le financement des infrastructures soit reportée du 31 décembre 2016 au 30 juin 2018.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Charles Robert

RÉSUMÉ

En février 2016, le Sénat a autorisé le Comité sénatorial permanent des finances nationales à étudier, en vue d'en faire rapport, la conception et l'application du programme de financement de l'infrastructure du gouvernement du Canada. Dans le cadre de son étude, le comité a tenu quinze réunions jusqu'au 8 février 2017 inclusivement et a recueilli les témoignages de 34 témoins, notamment de représentants du Bureau de l'infrastructure du Canada, d'experts de divers groupes de réflexion, du directeur parlementaire du budget, de la commissaire à l'environnement et au développement durable, ainsi que de maires et représentants municipaux.

Dans l'Énoncé économique de l'automne 2016, le gouvernement a annoncé des plans d'affectation de 186,7 milliards de dollars pour des investissements dans l'infrastructure pour la période de 10 ans de 2016-2017 à 2027-2028. Du montant total, 82,8 milliards de dollars seront de nouveaux investissements, le solde provenant des programmes existants. Le gouvernement a établi deux objectifs pour ces investissements : de créer de bons emplois bien rémunérés et d'assurer une croissance économique soutenue. Pour atteindre ces objectifs le plus efficacement possible, notre comité formule les observations et recommandations suivantes :

- 1** Le gouvernement du Canada n'a pas élaboré de plan stratégique en matière d'infrastructure.
Notre comité recommande que le gouvernement élabore une stratégie d'infrastructure nationale à long terme assortie de priorités claires, d'objectifs concrets et de mesures du rendement précises. Une telle stratégie devra prendre en considération les priorités des municipalités, provinces et territoires.
- 2** Le gouvernement du Canada a créé une multitude de programmes de soutien aux infrastructures à travers 31 organisations gouvernementales différentes, chacune ayant ses propres priorités, ses modalités et son échéancier, ainsi que ses processus de mise en œuvre et de rapports. Cette lourdeur administrative est complexe et conduit à une approche non coordonnée et possiblement duplicative. Il est également difficile pour le Parlement de suivre l'utilisation des fonds.
Notre comité recommande que seul Infrastructure Canada soit désigné comme ministère fédéral responsable du financement de l'infrastructure, qu'il crée un « guichet unique » permettant d'avoir accès au financement et qu'il réduise et regroupe le nombre de programmes d'infrastructure fédéraux.

3 En ce qui concerne le financement de l'infrastructure fédérale, les municipalités ont unanimement encensé le Fonds de la taxe sur l'essence pour son financement prévisible, stable et souple. Il s'agit d'un exemple d'un programme qui a très bien fonctionné et qui devrait servir de modèle à l'approche « à guichet unique ».

Notre comité recommande que le Fonds de la taxe sur l'essence soit ajusté pour couvrir l'inflation et la croissance démographique annuellement, tout en exigeant la mise en place de mécanismes suffisants afin de mesurer les avantages économiques et sociaux découlant des projets.

4 Les municipalités ont soulevé plusieurs préoccupations au sujet des programmes axés sur les demandes.

Notre comité recommande que ces programmes fournissent suffisamment de souplesse dans les critères d'admissibilité, dans les délais de demande et d'exécution des projets; qu'ils aient des processus d'approbation rapides et transparents; et qu'ils imposent des exigences simples, mais suffisantes en matière de rapports.

5 Les municipalités sont les mieux placées pour déterminer leurs besoins en matière d'infrastructure.

Notre comité recommande que les ententes d'infrastructure conclues avec les provinces et les territoires incluent des clauses imposant aux provinces et aux territoires, ainsi qu'au Gouvernement du Canada, de se coordonner avec les municipalités.

6 Les priorités en matière d'infrastructure énoncées dans le budget de 2016 laissent de côté un important type d'infrastructure qui contribue à la santé de l'économie canadienne axée sur les exportations, c'est-à-dire les infrastructures commerciales. Nous comptons sur les infrastructures de transport pour nos activités commerciales et la productivité globale de notre pays est un facteur de la qualité de nos infrastructures. Le comité a entendu des commentaires positifs au sujet de l'Initiative de la Porte et du Corridor de l'Asie-Pacifique. L'infrastructure commerciale devrait constituer un élément important d'une stratégie nationale de l'infrastructure.

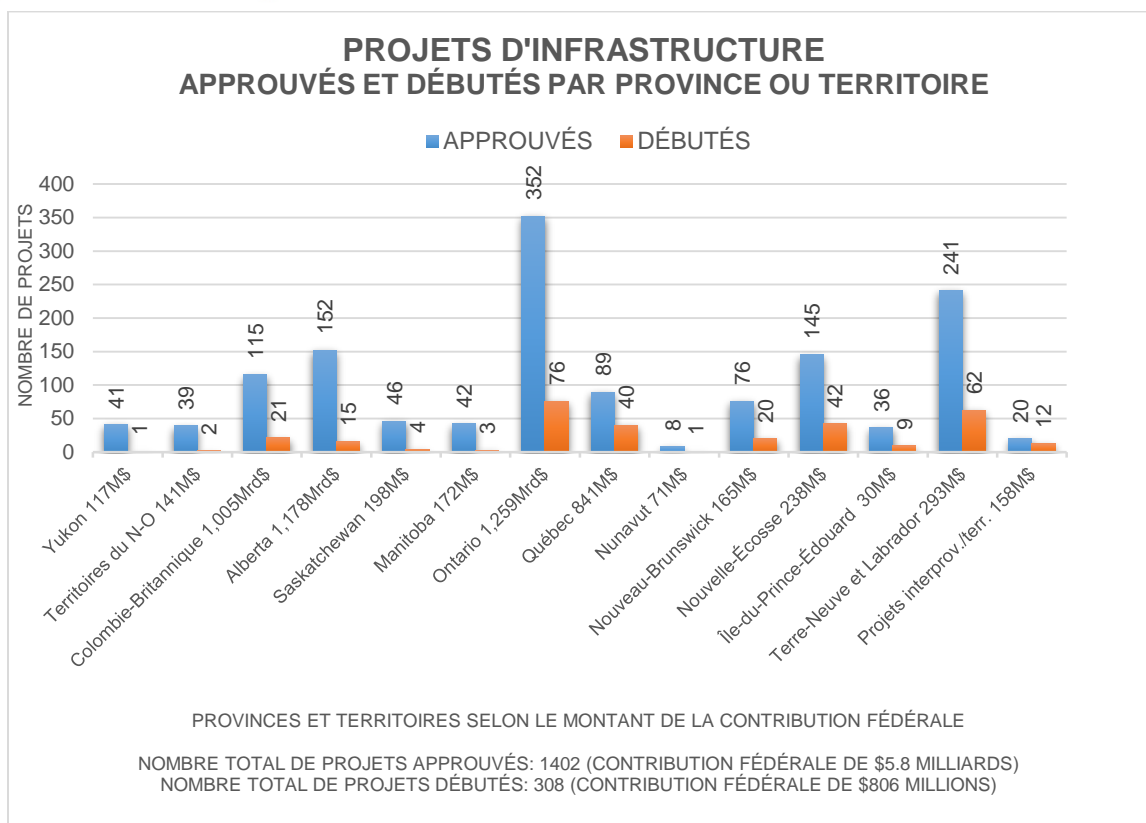
Notre comité recommande qu'Infrastructure Canada et Transports Canada intègrent les leçons tirées des anciens programmes de portes d'entrée et de corridors commerciaux dans l'initiative fédérale de 10 milliards de dollars proposée pour l'infrastructure commerciale.



À ce stade, nous allons continuer à étudier l'importance de l'infrastructure commerciale et nous attendons avec impatience le prochain rapport du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce sur ce type d'infrastructure. Bien qu'il soit trop tôt pour commenter la proposition de la Banque d'infrastructures du Canada puisque trop peu d'information a été fournie à ce sujet, le comité est préoccupé par le mandat, l'orientation stratégique et la structure de la future banque. De plus, certains membres sont préoccupés par le fait que la Banque d'infrastructure pourrait engendrer de la concurrence entre les institutions financières existantes. Notre comité continuera d'examiner ces deux sujets.

Afin d'aider les sénateurs à étudier et à analyser les dépenses liées aux initiatives d'infrastructure dans plusieurs ministères, une base de données a été établie, de laquelle la figure 1 a été générée (à partir de nos données actuelles). Il convient de noter que le 22 mars, le budget fédéral de 2016 contenait 13,6 milliards de dollars sur deux ans pour la phase I du nouveau plan d'infrastructure. Ce montant a été attribué à 31 ministères, dont 10 n'ont pas communiqué d'information, ou les informations sont restées confidentielles, alors que 1569 projets (d'une valeur de 1,0 milliard de dollars) n'ont pas encore été annoncés. Au total, 719 projets d'une valeur de 1,5 milliard de dollars devaient commencer immédiatement après le 22 mars 2016 selon le directeur parlementaire du budget. Nos données montrent que 1402 projets ont été approuvés, y compris 173 projets provenant de programmes antérieurs, pour une valeur approuvée de 5,8 milliards de dollars à ce jour. Aussi, 308 projets évalués à 806 millions de dollars sont enregistrés comme ayant débuté.

Figure 1 – Projets d'infrastructure approuvés et débutés, par province ou territoire, décembre 2016



Source : Infrastructure Canada; Directeur parlementaire du budget

La Figure 2 illustre les programmes d'Infrastructure Canada depuis 2002 et les années pendant lesquelles ils ont été mis en œuvre.

Figure 2 – Programmes d'Infrastructure Canada depuis 2002

	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22	2022-23	2023-24					
15															FITC	PTIF											
14								Sentiers							FEPTU	FEPTU											
13								G8	Sentiers						FRCC	FRCC	PTIF										
12								compl. VC	G8				Sentiers	Sentiers	FGA	FGA	FEPTU	FEPTU									
11								FSI	compl. VC				VIN	VIN	VIN	VIN	FRCC	FRCC									
10								FIV	FSI	compl. VC				PNR-VIPT	PNR-VIPT	PNR-VIPT	PNR-VIPT	FGA	FGA								
9						Base PT	Base PT	Base PT	FIV	FSI		TUK			FPC-VIPT	FPC-VIPT	FPC-VIPT	FPC-VIPT	VIN	VIN							
8						VC-FCC	VC-FCC	VC-FCC	Base PT	FIV	FIV	FIV	TUK	TUK	TUK	TUK	PNR-VIPT	PNR-VIPT									
7				FTC	FTC	VGI-FCC	VGI-FCC	VGI-FCC	VC-FCC	Base PT	Base PT	Base PT	FIV	FIV	FIV	FIV	FPC-VIPT	FPC-VIPT	FRCC								
6				FTE	FTE	FTE	FTE	FTE	VGI-FCC	VC-FCC	VC-FCC	VC-FCC	Base PT	Base PT	Base PT	Base PT	FIV	FIV	FGA								
5				RKO	RKO	RKO	RKO	RKO	FTE	VGI-FCC	VGI-FCC	VGI-FCC	VC-FCC	VC-FCC	VC-FCC	VC-FCC	VC-FCC	VC-FCC	VC-FCC	VIN	VIN						
4			FIMR	FIMR	FIMR	FIMR	FIMR	FIMR	FIMR	FTE	FTE	FTE	VGI-FCC	VGI-FCC	VGI-FCC	VGI-FCC	VGI-FCC	VGI-FCC	VGI-FCC	VGI-FCC	VGI-FCC	PNR-VIPT	PNR-VIPT	VIN	VIN		
3		FIF	FIF	FIF	FIF	FIF	FIF	FIF	FIF	FIMR	FIMR	FIMR	FTE	FTE	FTE	FTE	FTE	FTE	FTE	FTE	FTE	FTE	FPC-VIPT	FPC-VIPT	PNR-VIPT	PNR-VIPT	
2		FCIS	FCIS	FCIS	FCIS	FCIS	FCIS	FCIS	FCIS	FIF	FIF	FIF	FIF	FIF	FIF	FIF	FIF	FIF	FIF	FIF	FIF	FIF	FIV	FPC-VIPT	FPC-VIPT	PNR-VIPT	PNR-VIPT
1	PIC	PIC	PIC	PIC	PIC	PIC	PIC	PIC	PIC	FCIS	FCIS	FCIS	FCIS	FCIS	FCIS	FCIS	FCIS	FCIS	FCIS	FCIS	FCIS	FCIS	FTE	FTE	FTE	FTE	
Nombre de programmes	1	3	5	7	7	9	9	14	13	10	8	9	12	12	15	15	13	12	7	5	4	4					

Remarque : Les programmes identifiés ci-haut débutent l'année d'approbation du Conseil du trésor et se terminent l'année où l'autorité de financement prend fin.

PIC – Programme infrastructures Canada

FCIS – Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique

FIF – Fonds sur l'infrastructure frontalière

FIMR – Fonds sur l'infrastructure municipale rurale

FTE – Fonds de la taxe sur l'essence

FTC – Fonds pour le transport en commun

VGI-FCC – Volet Grandes infrastructures du Fonds Chantiers Canada

VC-FCC – Volet Collectivités du Fonds Chantiers Canada et Complément

Base PT – Financement de base pour les provinces et les territoires

FIV – Fonds pour l'infrastructure verte

G8 – Fonds d'infrastructure du G8

FSI – Fond de stimulation de l'infrastructure

Sentiers – Sentiers nationaux

TUK – Programme de la route entre Inuvik et Tuktoyaktuk

FPC-VIPT – Fonds des petites collectivités du volet Infrastructures provinciales-territoriales

PNR-VIPT – Projets nationaux et régionaux du volet Infrastructures provinciales-territoriales

VIN – Volet Infrastructures nationales

RCS – Recherche, connaissances et sensibilisation

FITC – Fonds pour les infrastructures du transport en commun

FEPTU – Fonds pour l'eau potable et le traitement des eaux usées

FGA – Fonds pour la gestion des actifs

CB3C – Renforcer la capacité pour lutter contre les changements climatiques

Source : Tableau fourni au comité par Infrastructure Canada

RECOMMANDATIONS

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales fait les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 1



Qu'Infrastructure Canada élabore une stratégie d'infrastructure nationale à long terme assortie de priorités claires, d'objectifs concrets et de mesures du rendement précises; qu'Infrastructure Canada rédige un rapport annuel consolidé sur les résultats du plan d'infrastructure gouvernemental de plusieurs milliards de dollars.

RECOMMANDATION 2



Que seul Infrastructure Canada soit désigné comme ministère responsable du financement fédéral pour l'infrastructure, qu'il collabore avec les provinces et les territoires à la création d'un « guichet unique » auquel les municipalités pourront s'adresser pour obtenir des fonds, et qu'il réduise et regroupe le nombre de programmes d'infrastructure fédéraux.

RECOMMANDATION 3



Qu'Infrastructure Canada consulte les municipalités et apporte les améliorations qui s'imposent au Fonds de la taxe sur l'essence afin de s'assurer que le fonds est suffisant pour couvrir l'inflation et tenir compte de la croissance démographique qui peut se produire dans les municipalités entre les années de recensement.

RECOMMANDATION 4



Qu'Infrastructure Canada fasse le nécessaire pour que les programmes fondés sur la présentation de demandes prévoient des critères d'admissibilité, des échéances et des dates d'achèvement suffisamment flexibles; aient des processus d'approbation rapides et transparents; et imposent des exigences en matière de rapports simples mais suffisantes.

RECOMMANDATION 5



Qu'Infrastructure Canada inclue, dans les ententes de programmes fondés sur la présentation de demandes, conclues avec les provinces et les territoires qui financent des projets d'infrastructure municipaux, des dispositions exigeant que les provinces et les territoires, ainsi que le gouvernement du Canada, se coordonnent avec les municipalités.

RECOMMANDATION 6



Qu'Infrastructure Canada et Transports Canada intègrent les leçons tirées des anciens programmes de portes d'entrée et de corridors commerciaux dans l'initiative fédérale d'une valeur de 10 milliards de dollars proposée pour l'infrastructure commerciale.

1 INTRODUCTION

Les infrastructures publiques jouent un rôle essentiel dans la vie quotidienne des Canadiens, qui s'en servent pour se rendre au travail, pour alimenter leurs maisons en électricité, pour s'adonner à des loisirs dans des espaces publics, pour transporter des biens à l'intérieur et à l'extérieur du pays, pour avoir accès à de l'eau potable, et ainsi de suite. Plusieurs tiennent souvent pour acquis la quantité et la qualité des avantages des infrastructures publiques, mais nous avons tôt fait de constater les répercussions négatives des investissements insuffisants, par exemple : décrépitude des routes et des ponts, congestion intolérable de la circulation, goulots d'étranglement dans le transport des marchandises vers les marchés, piètre qualité des systèmes d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées et pénurie d'eau saine et de logements dans les communautés éloignées des Premières Nations. Les infrastructures déficientes peuvent se traduire au bout du compte par une réduction de la compétitivité économique, une diminution des emplois satisfaisants, un manque de la cohésion sociale et la dégradation de l'environnement. En outre, tous ces inconvénients affectent la santé mentale et physique des Canadiens, et nuisent à leur qualité de vie.

Certes, il importe d'investir dans l'infrastructure publique. Toutefois, il est essentiel d'investir judicieusement, non seulement pour garantir l'utilisation optimale des deniers publics, mais aussi pour s'assurer que les investissements débouchent sur des avantages économiques à long terme en stimulant l'économie et en accroissant la productivité, et sur une meilleure qualité de vie pour tous les Canadiens. En investissant dans l'infrastructure, le gouvernement espère stimuler l'économie à court terme - il prévoit une augmentation de 0,2% du produit intérieur brut (PIB) pour 2016-2017 et de 0,4% pour 2017-2018 – et stimuler la productivité à long terme.

Le gouvernement du Canada accorde plus d'attention à l'infrastructure, comme en témoignent la création du Bureau d'Infrastructure Canada en 2002 et du *Fonds de la taxe sur l'essence* pour le transfert de fonds aux municipalités pour l'infrastructure, la mise en œuvre du plan *Chantiers Canada* en 2007 et du *nouveau plan Chantiers Canada* en 2014, ainsi que l'annonce récente des mesures d'infrastructure dans le *budget de 2016* de même que dans l'*Énoncé économique de l'automne 2016*.

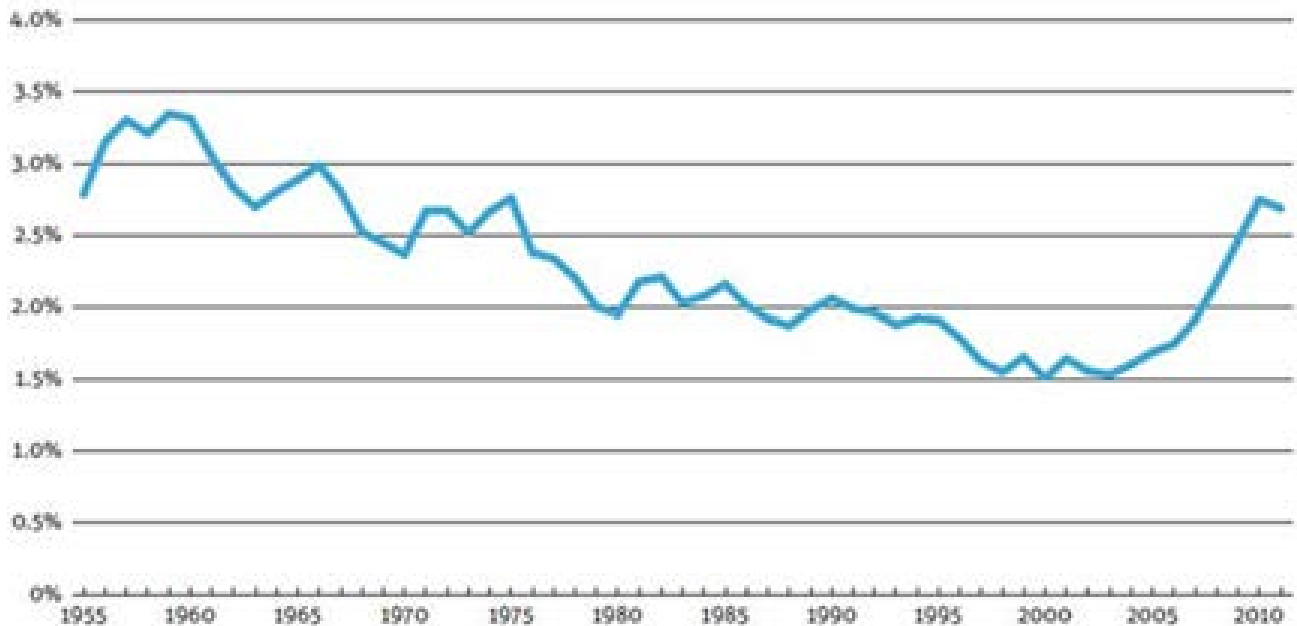
Le 23 février 2016, le Sénat a autorisé le Comité sénatorial permanent des finances nationales (ci-après « le comité ») à étudier, en vue d'en faire rapport, la conception et l'application des engagements de plusieurs milliards de dollars du gouvernement du Canada pour le financement des infrastructures. Dans le cadre de cette étude, le comité a rencontré 34 témoins à l'occasion de 15 réunions, notamment des experts de différents groupes de réflexion, le directeur parlementaire du budget, la commissaire à l'environnement et au développement durable, des universitaires ainsi que des maires et des représentants de neuf villes canadiennes. Le comité est reconnaissant aux témoins d'avoir pris le temps et déployé les efforts voulus pour mettre à contribution leurs connaissances et leur expérience au sujet des investissements dans l'infrastructure au Canada.

Le présent document est le rapport provisoire de notre comité sur les dépenses en infrastructure du gouvernement du Canada. Il fait état des points positifs des programmes d'infrastructure précédents et des améliorations nécessaires, et il contient des recommandations à l'intention du gouvernement du Canada pour l'exécution de son plan d'infrastructure.

2 INVESTIR DANS LES INFRASTRUCTURES

Le parc d'infrastructures publiques du Canada a été construit en grande partie pendant la période de croissance d'après-guerre, dans les années 1950 et 1960. Toutefois, comme le montre la **figure 3**, le niveau d'investissement dans les infrastructures a peu à peu régressé par la suite, surtout durant les années 1990, quand les gouvernements ont réduit les dépenses pour s'attaquer aux déficits.

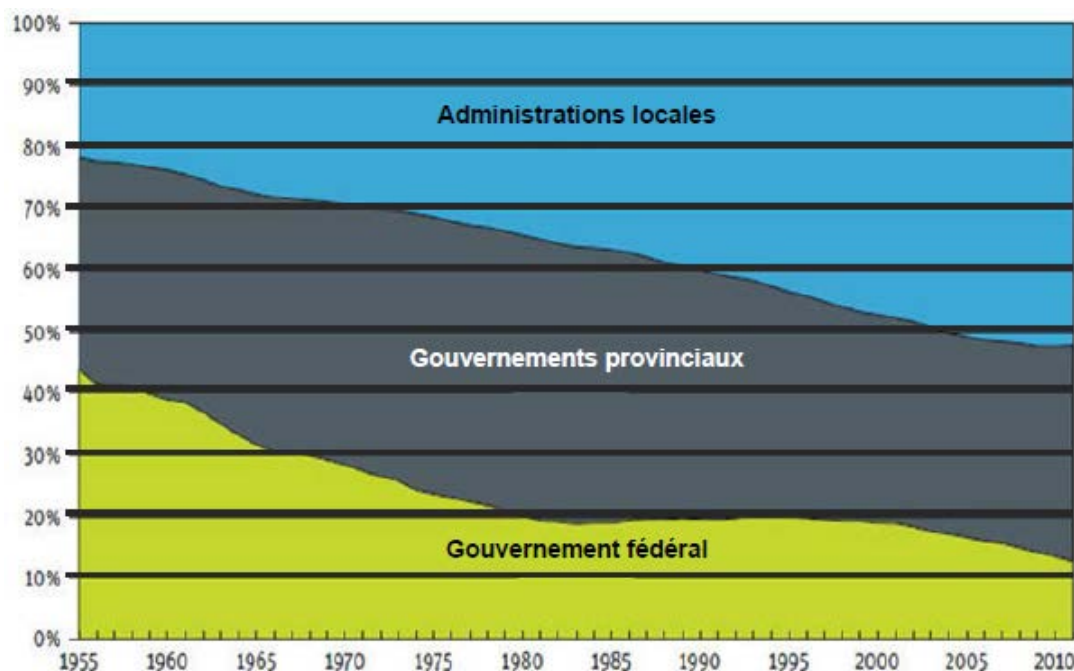
Figure 3 – Investissements dans les infrastructures publiques en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), Canada, 1955-2010



Source : Chambre de commerce du Canada, [Les bases d'un Canada compétitif : la nécessité d'investir de façon stratégique dans les infrastructures](#), décembre 2013, p. 6.

Parallèlement, les municipalités se sont vu confier une plus grande part de responsabilité à l'égard des infrastructures; elles détiennent maintenant plus de 50 % des actifs d'infrastructure publique du pays, comme le montre la **figure 4**.

Figure 4 – Part des actifs par ordre de gouvernement, Canada, 1955-2010



Source : Chambre de commerce du Canada, [Les bases d'un Canada compétitif : la nécessité d'investir de façon stratégique dans les infrastructures](#), décembre 2013, p. 8.

Or, comme elles perçoivent 8 % de l'impôt perçu au Canada¹, les municipalités n'ont pu maintenir le niveau d'investissement nécessaire pour entretenir et réparer l'infrastructure publique et encore moins investir dans de nouvelles infrastructures pour tenir compte de la croissance économique et démographique. Dans le *Bulletin de rendement des infrastructures canadiennes*, il est indiqué que, selon une enquête réalisée auprès de 120 municipalités, 35 % des actifs municipaux, incluant routes, ponts, bâtiments, eau potable, eaux usées, transports collectifs et installations de loisir, sont dans un état passable, mauvais ou très mauvais².

On estime que l'entretien du parc d'infrastructures actuel du Canada au niveau de 2011 exigerait un investissement continu annuel correspondant à 2,9 % du produit intérieur brut (PIB)³. Puisque les municipalités n'ont pas assez de fonds, elles reportent souvent les travaux annuels d'entretien et de réparation, ce qui a pour effet d'accroître les coûts étant donné que la réparation des actifs coûte plus cher une fois qu'ils ont commencé à se détériorer.

Faute d'investissements suffisants, le piètre état des infrastructures publiques risque d'occasionner des inconvénients pour les Canadiens. Cela diminue et contraint l'habilité de l'économie à croître et à devenir plus productive.

¹ Chambre de commerce du Canada, [Les bases d'un Canada compétitif : la nécessité d'investir de façon stratégique dans les infrastructures](#), décembre 2013, p. 9.

² Association canadienne de la construction, Association canadienne des travaux publics, Société canadienne de génie civil et Fédération canadienne des municipalités, [Bulletin de rendement des infrastructures canadiennes](#), 2016.

³ Chambre de commerce du Canada, p. 8.

3 PROGRAMMES D'INFRASTRUCTURE FÉDÉRAUX

Pour tenir compte de la nécessité d'investir davantage dans l'infrastructure, le gouvernement du Canada a prévu des fonds considérables pour divers projets d'infrastructure ces 10 dernières années, comme il est indiqué ci-dessous.

3.1 Plan Chantiers Canada

Le *plan Chantiers Canada* a été mis en œuvre en 2007 et prévoyait 33 milliards de dollars, répartis sur sept ans, pour des projets visant à assainir l'eau et l'air, à améliorer la sécurité routière, à réduire les temps de déplacement et à bâtir de meilleures collectivités⁴. Il comprenait les initiatives suivantes :

- **Fonds de la taxe sur l'essence** : 11,8 milliards de dollars répartis sur sept ans pour les municipalités;
- **Rabais municipal de la taxe sur les produits et services (TPS)** : remboursement intégral de la TPS payée par les municipalités, soit 5,8 milliards de dollars sur sept ans;
- **Fonds Chantiers Canada** : composé de deux volets :
 - **Grandes infrastructures** : 6,8 milliards de dollars pour de gros projets stratégiques d'envergure nationale et régionale;
 - **Collectivités** : 1 milliard de dollars pour des projets réalisés dans des collectivités de moins de 100 000 habitants (un complément de 500 millions de dollars a été fourni en 2009).
- **Fonds pour les partenariats publics-privés** : 1,25 milliard de dollars pour l'établissement de partenariats publics-privés (PPP) par PPP Canada;
- **Fonds pour les portes d'entrée et les passages frontaliers** : 2,1 milliards de dollars pour améliorer l'infrastructure aux principaux passages frontaliers entre le Canada et les États-Unis;
- **Initiative de la Porte et du Corridor de l'Asie-Pacifique** : 1 milliard de dollars pour des projets d'infrastructure du transport dans l'Ouest du Canada;
- **Financement de base pour les provinces et territoires** : 25 millions de dollars versés chaque année aux provinces et aux territoires pendant sept ans (de 2007 à 2014), soit un total de 175 millions de dollars par province et territoire (2,275 milliards de dollars au total).

3.2 Autres fonds d'infrastructure

Après le *plan Chantiers Canada*, d'autres fonds d'infrastructure ont été annoncés :

- **Fonds de stimulation de l'infrastructure** : 4 milliards de dollars annoncés en janvier 2009 dans le cadre du *Plan d'action économique du Canada*. Ce Fonds a soutenu la réalisation de plus de 4 000 projets qui ont stimulé à court terme l'économie du Canada pendant une période de récession.
- **Fonds d'infrastructure du G8** : 50 millions de dollars pour l'infrastructure à l'appui du Sommet du G8 en juin 2010 à Huntsville, en Ontario.

⁴ Infrastructure Canada, [Plan Chantiers Canada](#).

- **Fonds pour l'infrastructure verte** : fonds d'un milliard de dollars, créé en 2009, pour des projets d'infrastructure qui améliorent la qualité de l'environnement et qui conduisent à une économie plus durable à long terme.

3.3 Nouveau Plan Chantiers Canada

Annoncé dans le budget de 2013, le *nouveau plan Chantiers Canada* prévoit 53 milliards de dollars sur 10 ans pour l'infrastructure provinciale, territoriale et municipale⁵. Il regroupe les initiatives suivantes :

- **Nouveau Fonds Chantiers Canada** : comprend deux volets :
 - **Infrastructures nationales** : 4 milliards de dollars pour des projets d'envergure nationale;
 - **Infrastructures provinciales et territoriales** : 10 milliards de dollars pour deux volets secondaires :
 - **Projets nationaux et régionaux** : 9 milliards de dollars pour des projets mis de l'avant par les provinces et les territoires;
 - **Fonds des petites collectivités** : 1 milliard de dollars pour des projets réalisés dans des municipalités de moins de 100 000 résidents.
- **Fonds d'amélioration des collectivités** : comprend le *Fonds de la taxe sur l'essence* renouvelé et indexé et le remboursement additionnel de la taxe sur les produits et services pour les municipalités; il procurera aux municipalités plus de 32 milliards de dollars sur 10 ans;
- **Fonds PPP Canada** : montant de 1,25 milliard de dollars ajouté au fonds géré par PPP Canada pour des projets de PPP;
- **Autres** : 6 milliards de dollars pour des programmes d'infrastructure en place et en cours, notamment le *programme Sentiers récréatifs nationaux*, le *Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique*, le *Fonds pour l'infrastructure frontalière* et le *Fonds pour l'infrastructure verte*.

3.4 Budget de 2016

Dans le *budget de 2016*, le gouvernement du Canada s'est engagé à investir dans l'infrastructure 120 milliards de dollars sur 10 ans⁶. Le plan d'infrastructure du gouvernement sera mis en œuvre en deux phases.

Dans la phase I du plan, il est proposé de consacrer 11,9 milliards de dollars sur cinq ans à partir de 2016-2017 pour répondre aux besoins immédiats en matière d'infrastructure :

- 3,4 milliards de dollars sur trois ans pour la rénovation et l'amélioration des réseaux de transport en commun;

⁵ Ministère des Finances du Canada, [Emplois, croissance et prospérité à long terme](#), Ottawa, mars 2013, p. 175; Infrastructure Canada, [Nouveau Plan Chantiers Canada](#).

⁶ Ministère des Finances du Canada, [Assurer la croissance de la classe moyenne](#), Ottawa, mars 2016, p. 96.

- 5 milliards de dollars sur cinq ans pour des investissements dans des projets d'infrastructure verte, d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux;
- 3,4 milliards de dollars sur cinq ans pour l'infrastructure sociale, ce qui inclut :
 - 1,219 milliard de dollars pour des investissements dans des collectivités des Premières Nations, inuites et nordiques;
 - 342 millions de dollars pour l'infrastructure culturelle et récréative;
 - 400 millions de dollars pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants;
 - 1,481 milliard de dollars pour le logement abordable⁷.

Le gouvernement prévoit aussi dépenser 3,4 milliards de dollars sur cinq ans pour l'entretien et l'amélioration des actifs fédéraux, comme les parcs nationaux, les ports pour petits bateaux, les aéroports fédéraux et l'infrastructure frontalière, de même que pour le nettoyage de sites contaminés⁸.

3.5 Énoncé économique de l'automne 2016

Le gouvernement a fourni plus de précisions sur la phase II de son plan d'infrastructure dans l'*Énoncé économique de l'automne 2016*⁹. Il s'est engagé à verser 81 milliards de dollars sur 11 ans, de la façon suivante :

- 25,3 milliards de dollars pour le transport en commun;
- 21,9 milliards de dollars pour l'infrastructure verte;
- 21,9 milliards pour l'infrastructure sociale;
- 10,1 milliards de dollars pour des projets liés au commerce et au transport;
- 2 milliards de dollars pour l'infrastructure des collectivités rurales et du Nord.

Par ailleurs, le gouvernement créera une banque de l'infrastructure qui accordera des prêts, des garanties de prêt et des participations au capital.

4 PLANIFICATION STRATÉGIQUE NATIONALE ET PRODUCTION DE RAPPORTS

Un plan stratégique à long terme pourrait aider à orienter les dépenses fédérales en matière d'infrastructure. Glen Hodgson, premier vice-président et économiste en chef au Conference Board du Canada, a indiqué : « [N]ous devons envisager la question de manière holistique en faisant intervenir les trois ordres de gouvernement dans un plan pluriannuel [...] Le plan doit être intrinsèquement cohérent et

⁷ *Ibid.*, p. 99-100.

⁸ *Ibid.*, p. 100.

⁹ Ministère des Finances du Canada, [Énoncé économique de l'automne 2016](#), Ottawa, novembre 2016, p. 17.

harmonisé plutôt que d'être un ensemble de mesures ponctuelles et disparates. Le concept consiste à établir un cadre qui oriente la prise de décision¹⁰. »

Brock Carlton, chef de la direction générale à la Fédération canadienne des municipalités, a expliqué à quoi pouvait ressembler le plan : « des objectifs, des principes et des directives qui reflètent l'impératif national, afin que les municipalités, les provinces et les territoires puissent prendre des décisions qui respectent cet impératif¹¹ ». Christopher Stoney établissait un lien avec les résultats : « Qui dit cadre stratégique dit également résultats. Il faut que ces résultats soient mesurables pour que nous connaissions les fruits de ces investissements¹². »

Les plans d'infrastructures fédéraux décrits précédemment établissent divers fonds et critères d'admissibilité; ils précisent là où va l'argent. Toutefois, ils ne fournissent pas d'orientation stratégique quant à l'infrastructure en établissant des priorités et des objectifs nationaux ainsi que des mécanismes d'évaluation et de surveillance du rendement.

Dans son examen du *Fonds de la taxe sur l'essence*, Julie Gelfand, commissaire à l'environnement et au développement durable, a expliqué : « Nous avons constaté qu'Infrastructure Canada ne disposait pas d'indicateurs, de cibles et d'un calendrier définitifs pour mesurer la performance sur le plan environnemental et rendre compte des résultats d'un projet ou d'un programme. En particulier, le Ministère n'avait pas évalué dans quelle mesure l'argent consacré à des projets financés par le *Fonds de la taxe sur l'essence* avait contribué, comme prévu, à assainir l'air et l'eau et à réduire les émissions de gaz à effet de serre¹³ ». Elle a également fait observer : « Ce n'est pas un manque de transparence. Il [le Ministère] n'a pas l'information. Il n'a pas mis sur pied de systèmes de gestion du rendement pour pouvoir recueillir les données, alors il ignore ce qu'il en est. [...] Son travail consiste à distribuer l'argent et il estime que le *Fonds de la taxe sur l'essence* visait à offrir du financement stable aux municipalités¹⁴. »

Quand l'objectif premier est de distribuer l'argent, la mesure du rendement est établie en conséquence. Les rapports sur le rendement d'Infrastructure Canada font simplement état du nombre de projets terminés et de leur valeur¹⁵. Faute d'un plan stratégique, Infrastructure Canada ne peut guère établir d'objectifs significatifs ni de mesures du rendement connexes. C'est pour cela que la commissaire à l'environnement et au développement durable estime qu'Infrastructure Canada devrait « proposer une vision à long terme établissant les priorités du gouvernement du Canada relatives à l'infrastructure, et l'assortir d'objectifs, de mesures du rendement et d'une obligation de rendre compte clairement définis¹⁶ ». La commissaire a indiqué que « le *Fonds municipal vert*, plus petit et géré par la Fédération

¹⁰ Sénat, Comité permanent des finances nationales, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 11 mai 2016.

¹¹ *Ibid.*

¹² Sénat, Comité permanent des finances nationales, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 10 mai 2016.

¹³ Sénat, Comité permanent des finances nationales, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 5 octobre 2016.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Infrastructure Canada, [Rapport ministériel sur le rendement 2014-2015](#), Ottawa, 2015.

¹⁶ Commissaire à l'environnement et au développement durable, « [Rapport 1 – Le soutien fédéral à l'appui de l'infrastructure municipale durable](#) », *Printemps 2016 – Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable*, Ottawa, 2016, paragr. 1.100.

canadienne des municipalités, a mesuré les avantages environnementaux issus des projets qu'il a financés et en a fait rapport. C'est donc possible¹⁷. »

Pour donner suite à cette recommandation, les représentants d'Infrastructure Canada ont dit avoir inclus plus d'éléments liés à la présentation de données et à la mesure du rendement dans les récents programmes de transport en commun et de gestion des eaux usées qui font partie de la phase I du plan d'infrastructure du gouvernement¹⁸. On a également mis sur pied des comités mixtes avec d'autres ministères fédéraux pour les rapports horizontaux, l'évaluation et les communications.

Dans l'intervalle, le gouvernement se fonde sur des multiplicateurs économiques; il évalue que les investissements de la phase I dans l'infrastructure aideront à créer ou à conserver environ 100 000 emplois dans les domaines de la planification et de la gestion de projets, du génie et de la construction¹⁹. Clark Somerville, premier vice-président de la Fédération canadienne des municipalités, a également fait mention des multiplicateurs économiques : « Chaque dollar investi en infrastructure génère jusqu'à 1,64 \$ en croissance économique. Chaque milliard de dollars investi permet de créer 18 000 emplois²⁰. »

Interrogées sur leur façon de mesurer l'efficacité, des municipalités ont indiqué dans leurs réponses écrites qu'elles consultent leurs plans de gestion des actifs, lesquels décrivent les priorités pour les investissements dans l'infrastructure et les résultats escomptés pour chaque catégorie d'actifs. Pour les municipalités, il s'agit de plans stratégiques à long terme. Elles reconnaissaient toutefois que le gouvernement du Canada pourrait vouloir mesurer les résultats et rendre compte de ses propres priorités en matière d'infrastructure.

Compte tenu des milliards de dollars en jeu et de l'importance de faire les bons investissements dans l'infrastructure, le comité croit qu'il est essentiel que le gouvernement du Canada dispose d'un plan d'infrastructure stratégique et qu'il fournisse des rapports précis sur les résultats de ses investissements dans l'infrastructure au Canada. Sans ce type de plan et de rapports, les Canadiens et les parlementaires peuvent difficilement demander des comptes au gouvernement quant aux résultats qu'il devrait obtenir avec ses dépenses dans l'infrastructure. Le comité prend acte que l'Australie et le Royaume-Uni ont élaboré des plans d'infrastructure, et il croit que le Canada devrait leur emboîter le pas²¹. Notre comité recommande :

¹⁷ Sénat, Comité permanent des finances nationales, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 5 octobre 2016.

¹⁸ Sénat, Comité permanent des finances nationales, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 16 novembre 2016.

¹⁹ Ministère des Finances du Canada, [Énoncé économique de l'automne 2016](#), Ottawa, novembre 2016, p. 18.

²⁰ Sénat, Comité permanent des finances nationales, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 11 mai 2016.

²¹ Australie, Infrastructure Australia, [Australian Infrastructure Plan: Priorities and Reforms for Our Nation's Future](#), février 2016; Royaume-Uni, Infrastructure and Projects Authority, [National Infrastructure Delivery Plan 2016–2021](#), mars 2016.

RECOMMANDATION 1

Qu'Infrastructure Canada élabore une stratégie d'infrastructure nationale à long terme assortie de priorités claires, d'objectifs concrets et de mesures de rendement précises; qu'Infrastructure Canada rédige un rapport annuel consolidé sur les résultats du plan d'infrastructure gouvernemental de plusieurs milliards de dollars.

5 COMPLEXITÉ

Comme on le constate, le gouvernement du Canada a créé un éventail de programmes pour soutenir l'infrastructure, chacun ayant ses priorités, conditions, échéances et processus de demande et de rapport. Les nouveaux programmes annoncés s'ajoutant aux anciens qui se poursuivent, le nombre de programmes a tout simplement augmenté. Durant l'année financière en cours (2016-2017), Infrastructure Canada gère 15 programmes d'infrastructure (voir la figure 2 à la page VII).

Ajoutant à la complexité, le *budget de 2016* étend la notion d'infrastructure aux infrastructures verte et sociale, et prévoit des fonds pour 30 programmes, certains nouveaux, qui sont gérés par neuf organismes fédéraux ainsi que par la Fédération canadienne des municipalités (voir l'annexe C).

Du point de vue des municipalités, cette complexité peut-être déconcertante. Christopher Stoney, professeur agrégé de l'École de politique et d'administration publique de l'Université Carleton, a dit au comité qu'« il y a parfois plus de 300 sources de fonds d'infrastructure si on compte les échelons provincial et fédéral²² ». Il a ajouté : « On aime bien nous faire visiter un local où se trouvent tous les livres et les programmes informatiques utilisés pour traiter cette pléthore de mécanismes de financement, tous assortis de conditions différentes. Les fonds sont destinés à un projet précis, doivent être dépensés dans un délai prescrit, il est possible ou non de mettre les fonds de côté selon les programmes. C'est un cauchemar. Je ne comprends pas comment un citoyen pourrait tenir la municipalité responsable compte tenu de tous ces modes de financement²³. »

Le comité abonde dans ce sens. Actuellement, il est très difficile de savoir quel est le meilleur moyen d'accéder aux fonds du gouvernement du Canada pour les infrastructures, en particulier dans les provinces et les territoires ayant des ressources limitées. Dans certains cas, un projet peut être admissible à plusieurs fonds. Qui plus est, les municipalités doivent parfois communiquer avec 10 organismes différents pour les divers aspects du financement fédéral en matière d'infrastructure.

Des représentants d'Infrastructure Canada ont dit au comité que des municipalités leur avaient fait part de ce problème et avaient demandé la création d'un guichet unique pour l'obtention du financement²⁴. En réponse, le Ministère s'efforce de simplifier ses activités. Par exemple, il transfère, au *Fonds de la taxe sur l'essence*, 21 millions de dollars provenant de deux anciens programmes d'infrastructure, soit le *Fonds sur l'infrastructure frontalière* et le *Fonds sur l'infrastructure municipale rurale*. Il rend également l'information plus accessible en indiquant sur son site Web les critères des programmes et les fonds affectés à chaque province et territoire. Au dire des représentants, la complexité du programme est en partie liée au fait que les provinces et les territoires gèrent le processus de sélection de certains

²² Sénat, Comité permanent des finances nationales, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 10 mai 2016.

²³ *Ibid.*

²⁴ Sénat, Comité permanent des finances nationales, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 16 novembre 2016.

programmes, car il leur incombe de prioriser les projets. Le Ministère travaille avec eux pour qu'on utilise des modèles plus clairs et qu'on gère les risques.

Le comité reconnaît les efforts que déploie Infrastructure Canada, mais il y a peu de chances qu'ils règlent vraiment le problème parce que le programme demeure complexe et qu'il a été créé par le gouvernement du Canada et non par les provinces et les territoires. Comme Infrastructure Canada a élaboré des programmes permettant aux provinces et aux territoires de prioriser les projets, il lui incombe de rendre ces programmes accessibles aux municipalités.

Sur le plan administratif, l'enchevêtrement de programmes est pénible et crée de la confusion pour les municipalités. Il donne lieu également à une approche fédérale non coordonnée qui peut occasionner des dédoublements. Notre comité recommande :

RECOMMANDATION 2

Que seul Infrastructure Canada soit désigné comme ministère responsable du financement fédéral pour l'infrastructure, qu'il collabore avec les provinces et les territoires à la création d'un « guichet unique » auquel les municipalités pourront s'adresser pour obtenir des fonds, et qu'il réduise et regroupe le nombre de programmes d'infrastructure fédéraux.

6 PROGRAMME DU FONDS DE LA TAXE SUR L'ESSENCE

La création du *Fonds de la taxe sur l'essence* remonte à 2005; il est devenu une source de financement permanente en 2008 et a été indexé au taux de 2 % par année en 2013²⁵. Il fournit maintenant 2 milliards de dollars chaque année aux municipalités aux fins de l'infrastructure. En général, le montant versé aux municipalités est établi en fonction du nombre d'habitants, mais les détails de l'allocation diffèrent d'une province et d'un territoire à l'autre. Par exemple, les municipalités du Grand Vancouver mettent en commun leurs allocations pour financer des projets de transport régional.

Le *Fonds de la taxe sur l'essence* fournit aux municipalités un financement prévisible, stable et souple. Les municipalités décident des projets qu'elles jugent prioritaires dans chaque grande catégorie d'investissement. Elles disposent d'une grande marge de manœuvre sur le plan financier, car elles peuvent regrouper les fonds reçus, les mettre en banque ou s'en servir comme garantie d'emprunt. Elles peuvent planifier les dépenses, car elles connaissent le montant des allocations, lesquelles ne fluctuent pas d'une année à l'autre en fonction des changements de gouvernement ou des priorités fédérales. De plus, le Fonds n'exige pas l'apport financier des provinces et des territoires ni leur participation aux projets retenus.

En ce qui concerne les points positifs du financement fédéral de l'infrastructure, les municipalités ont toutes fait l'éloge du *Fonds de la taxe sur l'essence*. Le maire Heyck de Yellowknife a mentionné : « J'ai longuement réfléchi à la question du modèle de financement idéal et il a déjà été réalisé; à mon avis, il s'agit du modèle que nous avons établi grâce au *Fonds de la taxe sur l'essence*²⁶. » Le maire O'Brien de Fredericton a pour sa part dit au comité : « [N]ous apprécions grandement le modèle utilisé pour le

²⁵ Pour plus de renseignements, consulter : Jean Dupuis, [Le Fonds de la taxe sur l'essence : chronologie, financement et ententes](#), publication n° 2016-99-F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Canada, Ottawa, septembre 2016.

²⁶ Sénat, Comité permanent des finances nationales, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 octobre 2016.

Fonds de la taxe sur l'essence. C'est un financement prévisible, indexé à l'inflation, qui permet à une ville d'établir ses propres priorités²⁷. » Enfin, Chima Nkemdirim, chef du personnel au bureau du maire de Calgary, a indiqué : « [N]ous estimons que le *Fonds de la taxe sur l'essence* est généralement bien administré et il est relativement facile de s'y conformer et de déclarer l'information²⁸. »

En ce qui concerne les améliorations, on a signalé que le taux de croissance de 2 % du *Fonds de la taxe sur l'essence* ne couvre peut-être pas l'inflation certaines années. De plus, fonder l'allocation sur les données de recensement ne permet pas de tenir compte de la croissance démographique qui peut se produire dans les municipalités entre les recensements. Pour que le *Fonds de la taxe sur l'essence* demeure utile aux municipalités, notre comité recommande :

RECOMMANDATION 3

Qu'Infrastructure Canada consulte les municipalités et apporte les améliorations qui s'imposent au *Fonds de la taxe sur l'essence* afin de s'assurer que le fonds est suffisant pour couvrir l'inflation et tenir compte de la croissance démographique qui peut se produire dans les municipalités entre les années de recensement.

7 FINANCEMENT PAR LES PROGRAMMES FONDÉS SUR DES DEMANDES

La plupart des programmes de dépenses du gouvernement du Canada dans les infrastructures sont fondés sur des demandes : les municipalités, les provinces et les territoires préparent des demandes pour certains programmes de financement, et chaque programme a ses propres priorités, critères d'admissibilité et échéances.

Par exemple, selon les modalités du *Financement de base pour les provinces et territoires*, les provinces et les territoires présentaient un plan d'immobilisations ainsi qu'une liste des projets dont les coûts devaient être partagés avec le gouvernement du Canada et qui correspondaient aux catégories admissibles. Au titre du *Fonds Chantiers Canada*, les municipalités présentaient des projets aux provinces et aux territoires, lesquels présentaient à leur tour leurs priorités à Infrastructure Canada pour examen et approbation des projets en fonction des critères d'admissibilité. Dans le volet Infrastructures nationales du *Nouveau Fonds Chantiers Canada*, les projets étaient présentés directement à Infrastructure Canada et ils étaient approuvés selon leur mérite.

Pour chaque programme, les coûts sont partagés et la proportion diffère selon le programme et le secteur de compétence. Le gouvernement du Canada conclut des ententes avec les provinces et les territoires pour la gouvernance des programmes, car ils ont la responsabilité constitutionnelle des municipalités. Pour la plupart des programmes, les provinces et les territoires déterminent les modalités de sélection des projets.

Les municipalités ont dit au comité qu'elles apprécient le financement accru provenant des programmes fondés sur les demandes; cela a permis d'améliorer de manière tangible les routes, les ponts, les réseaux de transport en commun et les systèmes de traitement des eaux. Grâce au partage des coûts inhérents aux programmes, les municipalités peuvent entreprendre des projets d'infrastructure qui seraient autrement inabordables sans l'apport du gouvernement du Canada. Elles ont cependant signalé quelques aspects qui soulèvent des préoccupations :

²⁷ Sénat, Comité permanent des finances nationales, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 18 octobre 2016.

²⁸ Sénat, Comité permanent des finances nationales, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 octobre 2016.

- les critères restreints des programmes ne correspondent pas toujours aux priorités des municipalités : par exemple, les immeubles, comme les postes de pompier et autres immeubles municipaux, ne sont pas admissibles au financement;
- les projets devant s'ajouter à ceux qui sont déjà planifiés, il peut arriver que les projets d'infrastructure les plus importants pour une communauté ne puissent être financés;
- les programmes de financement à court terme font en sorte qu'il est très difficile pour les municipalités de planifier à long terme;
- la présentation des demandes exige temps et ressources, ce qui pose de multiples problèmes aux municipalités ayant une capacité limitée;
- les délais de présentation des demandes sont parfois déraisonnables; par exemple, les municipalités disposaient d'une semaine pour demander des fonds pour le transport en commun, ce qui les a contraintes à faire des choix qui n'étaient pas optimaux;
- le processus d'approbation des projets peut traîner en longueur; on a parfois dû attendre jusqu'à deux ans;
- le fait que les provinces et les territoires agissent comme intermédiaires sème la confusion : il est difficile de savoir où envoyer les demandes (examen, rétroaction et financement possible);
- les niveaux de financement et l'approbation des projets sont imprévisibles, ce qui complique le travail de planification des municipalités;
- les fonds sont parfois versés alors que les projets sont presque achevés, ce qui crée des difficultés financières pour les municipalités ayant une capacité limitée;
- les municipalités ne peuvent pas utiliser les économies réalisées dans le cadre d'un projet pour absorber les dépassements de coûts dans un autre;
- la brièveté de la saison de construction et la rigueur du climat dans certaines régions peuvent retarder l'exécution de projets au-delà de la date limite établie pour le financement;
- les exigences fédérales en matière de rapports s'ajoutent aux mécanismes de contrôle habituels des municipalités, comme les audits et l'obligation de respecter les normes financières.

Compte tenu de toutes les préoccupations que soulève l'utilisation de programmes fondés sur la présentation de demandes, le comité est d'avis qu'Infrastructure Canada doit revoir en profondeur les modalités d'exécution de ces programmes. Il doit reconnaître qu'un même modèle ne convient pas à tout le monde et veiller à ce que les municipalités canadiennes aient la latitude voulue pour financer leurs projets prioritaires. Notre comité recommande :

RECOMMANDATION 4

Qu'Infrastructure Canada fasse le nécessaire pour que les programmes fondés sur la présentation de demandes prévoient des critères d'admissibilité, des échéances et des dates d'achèvement suffisamment flexibles; aient des processus

d’approbation rapides et transparents; et imposent des exigences en matière de rapports simples mais suffisantes.

De nombreuses municipalités ont signalé que, dans le cadre des programmes fondés sur la présentation de demandes, les projets sont soumis à l’approbation des provinces et des territoires. Dans certains cas, des provinces ont affecté tous les fonds disponibles aux priorités provinciales et non à des priorités municipales; dans d’autres, elles n’ont pas respecté l’ordre de priorité des municipalités. Au dire des représentants d’Infrastructure Canada, la complexité et les retards s’expliquent en partie par le fait que les provinces et les territoires gèrent le processus de sélection des projets proposés pour la plupart des programmes²⁹. Pour simplifier les programmes qui reposent sur la présentation de demandes, il conviendrait peut-être de réduire le rôle des provinces et des territoires.

Le maire Brown de London a dit au comité que « ces types de programmes donnent l’impression d’une loterie des infrastructures à certains égards³⁰ ». Le maire O’Keefe de St. John’s a expliqué : « [N]ous aimerions garder le contrôle du choix de nos priorités. Nous les connaissons et nous savons ce dont nous avons besoin. [...] [L]a ville demande à ce que le gouvernement du Canada prévoie une condition pour le financement qui exigerait que le gouvernement provincial respecte les priorités cernées par la municipalité. Nous sommes les mieux placés pour choisir ces priorités³¹. »

Pour reprendre les mots du maire Heyck de Yellowknife, « [I]l est temps de briser les entraves constitutionnelles dans une certaine mesure et de commencer à établir des relations entre le gouvernement du Canada et les municipalités à la grandeur du pays ».

Le fait que les provinces et les territoires agissent comme intermédiaires pour le financement fédéral des projets municipaux nuit à la prévisibilité, à la flexibilité et au respect des priorités municipales. Si le gouvernement du Canada souhaite financer des projets provinciaux ou territoriaux, il peut le faire au moyen de programmes distincts. En ce qui concerne les priorités municipales, le comité croit toutefois qu’il ne servirait à rien de remplacer le pouvoir décisionnel des provinces et des territoires par des décisions émanant du gouvernement du Canada. C’est pourquoi notre comité recommande :

RECOMMANDATION 5

Qu’Infrastructure Canada inclue, dans les ententes de programmes fondés sur la présentation de demandes, conclues avec les provinces et les territoires qui financent des projets d’infrastructure municipaux, des dispositions exigeant que les provinces et les territoires, ainsi que le gouvernement du Canada, se coordonnent avec les municipalités.

8 NOUVELLES INITIATIVES EN INFRASTRUCTURES VERTE ET SOCIALE

L’infrastructure désigne souvent les biens corporels comme les routes, les ponts et les bâtiments; le *budget de 2016* étend cette notion aux infrastructures verte et sociale afin d’appuyer « la transition continue du Canada vers une économie axée sur la croissance propre », d’aider « les collectivités canadiennes à s’adapter aux défis posés par les changements climatiques » et de « promouvoir la

²⁹ Sénat, Comité permanent des finances nationales, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 16 novembre 2016.

³⁰ Sénat, Comité permanent des finances nationales, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 octobre 2016.

³¹ Sénat, Comité permanent des finances nationales, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 18 octobre 2016.

croissance inclusive pour les Canadiens et [...] sortir plus de Canadiens – y compris des enfants et des aînés – de la pauvreté³² ».

Interrogées au sujet des mesures prises pour tenir compte des changements climatiques, un grand nombre de municipalités ont mentionné les mesures qu'elles prenaient pour se préparer à des phénomènes climatiques extrêmes (écoulement des eaux pluviales d'orage, inondations). Brad Stevens, directeur municipal adjoint de Calgary, a signalé que la ville avait adopté le modèle d'excellence, la cote « Or » du programme LEED, pour tester la qualité environnementale des immeubles afin d'en réduire les coûts d'exploitation³³. Le maire Heyck de Yellowknife a indiqué que sa ville avait adopté pour la première fois un plan énergétique communautaire en 2006 et qu'elle tient à ce que ses activités soient neutres en carbone d'ici 2030³⁴.

Bien que le niveau de responsabilité municipale à l'égard du logement social diffère selon les provinces et les territoires, des représentants d'un certain nombre de municipalités ont fait valoir l'importance du logement social et abordable dans les collectivités; plusieurs ont indiqué qu'ils appuyaient la *Stratégie nationale sur le logement*.

Au cours de son étude, le comité examinera les résultats des dépenses dans les infrastructures verte et sociale pendant la phase I du plan d'infrastructure du gouvernement; il verra aussi comment le gouvernement compte affecter les 43,8 milliards de dollars additionnels aux infrastructures verte et sociale durant la phase II.

9 INFRASTRUCTURE COMMERCIALE

Le transport en commun, l'infrastructure verte et l'infrastructure sociale sont les priorités énoncées dans le *budget de 2016* au chapitre des infrastructures. Le comité a entendu des témoignages convaincants selon lesquels ces priorités excluent un type d'infrastructure non négligeable qui contribue à la vigueur de l'économie canadienne : l'infrastructure commerciale.

Le Canada, dont l'économie repose sur les exportations, est tributaire de l'infrastructure des transports (routes, ports, voies navigables, chemins de fer, aéroports, pipelines et systèmes d'information) pour offrir ses produits et services sur les marchés mondiaux. Or, selon un rapport publié récemment par la Chambre de commerce du Canada, le Canada est passé du 10^e rang en 2008-2009 pour la qualité des infrastructures au 23^e rang en 2015-2016³⁵. Selon une évaluation des besoins du réseau de transport publiée en 2014, le réseau de transport du Canada aura du mal à absorber l'augmentation de la demande prévue dans le secteur du transport des marchandises par voies terrestre, ferroviaire, maritime et aérienne³⁶. Le Canada est déjà aux prises avec des goulots d'étranglement qui entravent l'acheminement des marchandises par rail à l'intérieur du pays et à la frontière américaine.

Ryan Greer, directeur des Politiques du transport et de l'infrastructure de la Chambre de commerce du Canada, a dit au comité que l'infrastructure commerciale offre le meilleur rendement de l'investissement

³² Ministère des Finances du Canada, [Emplois, croissance et prospérité à long terme](#), Ottawa, mars 2016, p. 97 et 101.

³³ Sénat, Comité permanent des finances nationales, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 19 octobre 2016.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ La Chambre de commerce du Canada, [Les infrastructures les plus importantes : La nécessité d'investir dans les infrastructures commerciales du Canada](#), juin 2016, p. 10.

³⁶ *Ibid.*, p. 13.

et « nous rend tous plus riches en rendant ses utilisateurs plus concurrentiels³⁷ ». De l'avis de John Law, auteur du rapport de la Chambre du commerce du Canada, l'infrastructure commerciale offre des avantages à long terme en assurant le transport des biens et des services plus rapide, plus fiable et à moindres coûts, d'où l'augmentation de la compétitivité et de la productivité économiques³⁸.

M. Greer a souligné la grande efficacité des anciens programmes de corridors commerciaux, comme *Fonds pour les portes d'entrée et les passages frontaliers* et *l'Initiative de la Porte et du Corridor de l'Asie-Pacifique*. Ce dernier était considéré comme une pratique exemplaire par l'industrie, les gouvernements et nos partenaires commerciaux; il serait possible d'en tirer des leçons et de les appliquer au reste de la chaîne d'approvisionnement ainsi qu'aux portes d'entrée et aux corridors du Canada³⁹. Par exemple, ces programmes ont placé une priorité sur les corridors commerciaux économiquement significatifs qui relient les centres de production aux marchés d'exportation, et appuient les corridors dans leur totalité, plutôt que des éléments individuels.

Dans *l'Énoncé économique de l'automne 2016*, le gouvernement a annoncé un investissement de 10,1 milliards de dollars sur 11 ans pour l'exécution de projets liés au commerce et au transport; il compte ainsi s'attaquer à la congestion le long des corridors vitaux et autour des carrefours de transport et des ports qui offrent un accès aux marchés mondiaux, et assurer du coup la sécurité maritime et ferroviaire⁴⁰.

Vu l'importance de l'infrastructure commerciale, le comité apprécie l'engagement du gouvernement à cet égard, mais il attend plus de précisions sur les modalités d'affectation des fonds. De l'avis des représentants d'Infrastructure Canada, il est prématuré de préciser combien de fonds seront affectés aux corridors commerciaux⁴¹. Néanmoins, notre comité convient qu'il faudrait tirer des leçons des initiatives précédentes et recommande :

RECOMMANDATION 6

Qu'Infrastructure Canada et Transports Canada intègrent les leçons tirées des anciens programmes de portes d'entrée et de corridors commerciaux dans l'initiative fédérale d'une valeur de 10 milliards de dollars proposée pour l'infrastructure commerciale.

10 BANQUE D'INFRASTRUCTURE

Dans *l'Énoncé économique de l'automne 2016*, le gouvernement du Canada a officiellement proposé la création de la *Banque de l'infrastructure du Canada* qui travaillera avec les investisseurs institutionnels, par exemple les fonds de retraite publics et privés, pour relever les projets d'infrastructure possibles et les occasions d'investissement⁴². Cette banque utiliserait un large éventail d'instruments financiers, dont les prêts, les garanties de prêt et les participations au capital. Le gouvernement du Canada investira au

³⁷ Sénat, Comité permanent des finances nationales, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 4 octobre 2016.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Ministère des Finances du Canada, [Énoncé économique de l'automne 2016](#), Ottawa, novembre 2016, p. 26.

⁴¹ Sénat, Comité permanent des finances nationales, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, 16 novembre 2016.

⁴² Ministère des Finances du Canada, [Énoncé économique de l'automne 2016](#), Ottawa, novembre 2016, p. 29.

moins 35 milliards de dollars dans la banque, 15 milliards provenant des fonds annoncés pour l'infrastructure et 20 milliards sous la forme de capitaux propres ou de titres de créance.

Ne disposant pas d'assez de renseignements il est prématuré pour le comité de se prononcer sur le projet de *Banque d'infrastructure du Canada*.

11 CONCLUSION

Compte tenu de la détérioration des infrastructures publiques au Canada et de la capacité financière limitée des municipalités, il est essentiel que le gouvernement du Canada investisse dans les infrastructures. Il importe toutefois que ces investissements, qui représentent des dizaines de milliards de dollars, soient effectués de manière stratégique et efficace : ils doivent être faits dans les bonnes infrastructures, aux bons endroits et de la bonne façon.

C'est pourquoi le gouvernement du Canada doit s'assurer que ses investissements dans l'infrastructure s'inscrivent dans une stratégie globale, qu'ils reposent sur des décisions de planification solides et qu'ils donnent des résultats positifs manifestes tels qu'une meilleure qualité de vie, une hausse de la productivité ou une génération de revenus. Le gouvernement doit réduire le nombre et la complexité de ses programmes, intégrer les leçons tirées des programmes d'infrastructure précédents, accroître la souplesse des programmes fondés sur la présentation de demandes et veiller à ce que les provinces et les territoires respectent les priorités municipales.

À mesure que le gouvernement ira de l'avant avec son plan d'infrastructure de plusieurs milliards de dollars, le comité ne manquera pas de surveiller les investissements dans le transport en commun, ainsi que dans les infrastructures verte, sociale et commerciale; il s'intéressera également au modèle de gouvernance retenu pour une nouvelle banque d'infrastructure.

Des investissements judicieux dans l'infrastructure peuvent déboucher sur des avantages durables : créer des collectivités en santé, accroître la prospérité et la productivité, et aussi jeter les fondations pour l'avenir.

ANNEXE A – TÉMOINS AYANT COMPARU DEVANT LE COMITÉ

Chambre de commerce du Canada

Ryan Greer, directeur, Politiques du transport et de l'infrastructure
(04-10-2016)

Institut C. D. Howe

Benjamin Dachis, directeur associé, Recherche
(04-10-2016)

Ville de Calgary

Chima Nkemdirim, chef de cabinet, Bureau du maire
Brad Stevens, directeur municipal adjoint
(19-10-2016)

Ville d'Edmonton

Don Iveson, maire
(19-10-2016)

Ville de Fredericton

Michael O'Brien, maire
(18-10-2016)

Ville de London

Matt Brown, Maire
(19-10-2016)

Ville de St. John's

Dennis O'Keefe, maire
(18-10-2016)

Ville de Vancouver

Jerry Dobrovolny, directeur général des services d'ingénierie
Patrice Impey, directrice des finances
(19-10-2016)

Ville de Victoria

Jason Johnson, directeur municipal
Susanne Thompson, directrice des finances
(18-10-2016)

Ville de Winnipeg

Georges Chartier, directeur de la gestion de l'actif et des projets
Doug McNeil, directeur municipal
(18-10-2016)

Ville de Yellowknife

Mark Heyck, maire
(19-10-2016)

Éric Champagne, Université d'Ottawa

(10-05-2016)

Commissaire à l'environnement et au développement durable

Julie Gelfand, commissaire à l'environnement et au développement durable
Kimberley Leach, directrice principale
(05-10-2016)

Conference Board du Canada

Glen Hodgson, premier vice-président et économiste en chef
(11-05-2016)

Bev Dahlby, Université de Calgary

(10-05-2016)

Fédération canadienne des municipalités

Brock Carlton, chef de la direction générale
Clark Somerville, premier vice-président
(11-05-2016)

Infrastructure Canada

Darlène Boileau, sous-ministre adjointe, Services ministériels
Marc Fortin, sous-ministre adjoint, Opérations des programmes
Yazmine Laroche, sous-ministre déléguée
Jeff Moore, sous-ministre adjoint, Politiques et communications
Jean-François Tremblay, sous-ministre
(04-05-2016)

Darlène Boileau, sous-ministre adjointe, Services ministériels
Marc Fortin, sous-ministre adjoint, Opérations des programmes
(16-11-2016)

Infrastructure Ontario

Bert Clark, président et chef de la direction
(05-10-2016)

John Law, président-directeur général, Lawmark International

(04-10-2016)

Bureau du directeur parlementaire du budget

Mostafa Askari, directeur parlementaire adjoint du budget
Jean-Denis Fréchette, directeur parlementaire du budget
Jason Jacques, directeur, Analyse économique et financière
Chris Matier, directeur principal, Analyse et prévisions économiques et financières

Peter Weltman, directeur principal, Analyse des coûts et des programmes
(05-10-2016)

L'honorable Amarjeet Sohi, C.P., député et ministre de l'Infrastructure et des Collectivités
(04-05-2016)

Christopher Stoney, Université Carleton
(10-05-2016)

ANNEXE B – MÉMOIRES PRÉSENTÉS AU COMITÉ

Ville de Calgary

Ville de Fredericton

Ville de St. John's

Ville de Vancouver

Ville de Victoria

Ville de Winnipeg

Conseil des aéroports du Canada

Association canadienne des travaux publics

ANNEXE C – BUDGET 2016 – INVESTISSEMENTS DANS LES INFRASTRUCTURES

(en millions de dollars)*	16-17	17-18	18-19	19-20	20-21	Total	Ministère responsable
Transport en commun - Phase 1							
Fonds pour l'infrastructure de transport en commun	852	1,696	852	-	-	3,400	INFC
Infrastructure verte - Phase 1							
Projets liés à l'infrastructure verte correspondant au Cadre pancanadien en matière de croissance propre et de changement climatique	19	59	9	9	9	105	
S'adapter aux répercussions des changements climatiques - Guides de conception des bâtiments et codes du bâtiment	4	9	9	9	9	40	INFC (par l'entremise du Conseil national de recherches du Canada)
Investir dans l'infrastructure des véhicules électriques et des carburants de remplacement	14	49	-	-	-	63	RNCan
Promouvoir la collaboration régionale en matière d'électricité	1	2	-	-	-	3	RNCan
Adaptation et résilience de l'infrastructure aux changements climatiques	24	70	90	138	91	413	
Projet visant les canaux de sortie du lac Manitoba et du lac Saint-Martin	12	31	50	95	48	236	INFC
Usine de traitement des eaux usées Lions Gate	12	40	40	43	44	178	INFC
Appuyer les municipalités : projets verts et projets sur les changements climatiques	75	125	-	-	-	200	
Renforcer la capacité des municipalités de lutter contre les changements climatiques	75	-	-	-	-	75	INFC (par l'entremise de la FCM)
Financement de projets municipaux verts novateurs	-	125	-	-	-	125	RNCan et ECCC (par l'entremise de la FCM)
Capacité communautaire en matière de gestion des biens	50	-	-	-	-	50	INFC (par l'entremise de la FCM)
Fonds pour l'eau potable et le traitement des eaux usées	501	959	501	39	-	2,000	INFC
Infrastructure de gestion de l'eau et des déchets et de traitement des eaux usées pour les collectivités des Premières Nations	311	418	498	504	511	2,243	
Renforcer l'infrastructure d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées dans les réserves	296	322	401	405	410	1,834	AINC
Aborder la gestion des déchets dans les collectivités des Premières Nations	15	96	98	99	101	409	AINC
Sous-total - Infrastructure verte	980	1,631	1,098	690	611	5,010	
Infrastructure sociale - Phase 1							
Logement abordable	980	501	-	-	-	1,481	
Doubler le financement de l'initiative Investissement dans le logement abordable	262	243	-	-	-	504	EDSC
Accroître le logement abordable pour les aînés	100	100	-	-	-	201	EDSC
Appuyer les projets de rénovation énergétique et d'économie de l'eau dans les logements sociaux existants	500	74	-	-	-	574	EDSC
Soutenir les refuges pour les victimes de violence	60	30	-	-	-	90	EDSC
Lutter contre l'itinérance	58	54	-	-	-	112	EDSC
Apporter un soutien à l'apprentissage et à la garde des jeunes enfants	-	400	-	-	-	400	EDSC
Culture et loisirs	171	171	-	-	-	342	
Investir dans l'infrastructure culturelle et récréative	159	159	-	-	-	318	PCH, ISDE (par l'entremise d'organismes de développement régionaux)
Améliorer l'accessibilité des collectivités	2	2	-	-	-	4	PCH
Lieux historiques nationaux	10	10	-	-	-	20	PCH
Investissements en matière d'infrastructure sociale pour les collectivités des Premières Nations	508	607	53	36	20	1,219	
Améliorer le logement dans les collectivités des Premières Nations	277	277	-	-	-	554	AINC, EDSC (par l'entremise de la SCHL)
Soutenir le logement des collectivités nordiques et inuites	76	102	-	-	-	178	EDSC (par l'entremise de la SCHL)
Fournir un refuge sûr pour les victimes de violence – Rénovation et construction de nouveaux refuges	4	4	3	-	-	10	EDSC (par l'entremise de la SCHL)
Apporter un soutien à l'apprentissage et à la garde des jeunes enfants	29	100	-	-	-	129	SC, EDSC
Investir dans l'infrastructure culturelle et récréative	35	42	-	-	-	77	AINC
Améliorer les établissements de soins de santé communautaires dans les réserves	82	82	50	36	20	270	SC
Sous-total - Infrastructure sociale	1,653	1,679	53	36	20	3,442	
Phase 1 du nouveau plan en matière d'infrastructure du Canada - Total des annonces*	3,485	5,006	2,003	726	631	11,852	

Investissements supplémentaires dans l'infrastructure prévus dans le budget de 2016**					
Investissements stratégiques dans l'infrastructure des établissements postsecondaires	500	1,250	250	-	2,000 ISDE
Revitaliser l'infrastructure publique fédérale partout au Canada	920	1,786	269	197	3,363 Plusieurs ministères**
Investissements dans la large bande en milieu rural	6	81	253	108	500 ISDE
Total	1,426	3,117	2,775	1,091	874 17,714

* Les totaux peuvent ne pas correspondre en raison de l'arrondissement.

** Le ministère des Finances doit confirmer les ministères responsables. Les investissements sont notamment effectués dans les parcs, les ports pour petits bateaux, les sites contaminés fédéraux, les laboratoires fédéraux, les musées et les galeries, les bases de la Garde côtière, les aéroports et les traversiers, les immeubles fédéraux, l'infrastructure frontalière et les logements militaires.

Nota : Les totaux des années 3 à 5 n'incluent pas les investissements de la phase 2.

INFC Infrastructure Canada
 RNCm Ressources naturelles Canada
 ECCC Environnement et Changement climatique Canada
 AANIC Affaires autochtones et du Nord Canada
 EDSC Emploi et Développement social Canada
 PCH Patrimoine canadien
 ISDE Innovation, Sciences et Développement économique Canada
 SC Santé Canada
 SCHL Société canadienne d'hypothèques et de logement
 FCM Fédération canadienne des municipalités

Source : Tableau fourni au comité par Infrastructure Canada

WITNESSES

Tuesday, February 14, 2017

As an individual:

Tiff Macklem, Dean of Rotman School of Management, University of Toronto (by video conference).

Wednesday, February 15, 2017

Caisse de dépôt et placement du Québec:

Michael Sabia, President and Chief Executive Officer;
Macky Tall, Executive Vice-President, Infrastructure.

TÉMOINS

Le mardi 14 février 2017

À titre personnel :

Tiff Macklem, doyen, Rotman School of Management, Université de Toronto (par vidéoconférence).

Le mercredi 15 février 2017

Caisse de dépôt et placement du Québec :

Michael Sabia, président et chef de la direction;
Macky Tall, premier vice-président, Infrastructures.