

Votre comité, qui a reçu l'autorisation d'examiner la teneur des éléments des sections 3, 8, 18 et 20 de la partie 4 du projet de loi C-44, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 22 mars 2017 et mettant en œuvre d'autres mesures, a, conformément à la motion adoptée par le Sénat le 8 mai 2017, examiné la teneur desdits éléments et en fait maintenant rapport.

Les 17, 18, 30 et 31 mai et le 1^{er} juin 2017, le comité a tenu des audiences au cours desquelles il a recueilli les témoignages du ministre des Finances, de 15 responsables de 5 ministères et organismes fédéraux, ainsi que de représentants d'organes de réflexion et de régimes de retraite, de même que du secteur du développement économique, du monde des affaires et des milieux universitaire et financier.

SECTION 3 – MODIFICATIONS PROPOSÉES À LA LOI SUR LA SOCIÉTÉ D'ASSURANCE-DÉPÔTS DU CANADA ET À LA LOI SUR LES BANQUES

La section 3 du projet de loi C-44 propose d'apporter des modifications techniques au régime canadien de recapitalisation des banques nationales d'importance systémique. Elle modifierait plus précisément la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada* de manière à conférer à la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) le pouvoir législatif d'agir comme autorité de règlement, advenant la faillite d'une de ses institutions membres. Ce pouvoir viendrait s'ajouter au rôle actuel d'assurance-dépôts de la SADC. D'autre part, la section 3 propose d'obliger les banques nationales d'importance systémique à élaborer et tenir à jour un plan de règlement, à la demande de la SADC, et d'autoriser le conseil d'administration de la SADC à encadrer ces plans au moyen de règlements administratifs. Banques nationales

Par ailleurs, en ce qui concerne la capacité minimale d'une banque nationale d'importance systémique à absorber des pertes pendant un règlement, la section 3 propose de modifier la *Loi sur les banques* afin de permettre au Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) de tenir compte des critères qu'il exige concernant le capital, les actions et les éléments du passif de la banque pour déterminer cette capacité minimale.

Le ministère des Finances a déclaré que dans la foulée de la crise financière de 2008 et conformément aux internationales, la SADC a obtenu les pouvoirs et les outils nécessaires pour faciliter le règlement ordonné d'une institution membre en faillite. Il a expliqué que les modifications proposées visent à désigner officiellement la SADC à titre d'autorité réglementaire pour ses institutions membres, et à lui donner le pouvoir d'obliger les banques nationales d'importance systémique à élaborer un plan de règlement décrivant la manière dont elles régleraient leur faillite tout en assurant la continuité des services financiers essentiels et la stabilité du système financier du Canada. Le Ministère a précisé, en outre, que la section 3 proposée permettrait à la SADC d'établir, par règlement administratif, un cadre régissant les plans de règlement. Il a souligné que, depuis 2015, les banques canadiennes d'importance systémique collaborent volontairement avec la SADC à l'établissement de plans de règlement. La SADC a fait savoir qu'elle examine actuellement les premières ébauches de ces plans.

Pour ce qui est du régime fédéral de recapitalisation des banques nationales d'importance systémique mis en place en 2016, le ministère des Finances a dit qu'il semblait y avoir une certaine confusion entourant le pouvoir du BSIF de définir les critères selon lesquels ces banques pourraient assurer leur capacité minimale à absorber les pertes pendant un règlement. D'après lui, les modifications proposées préciseraient que le BSIF peut fixer les critères en question. La capacité minimale servirait à

recapitaliser la banque en cas de faillite. Tant le Ministère que la SADC ont fait remarquer que les dépôts assurés par la SADC ne sont pas visés par le régime canadien de recapitalisation.

La SADC a parlé de quelques-uns des outils à sa disposition advenant la faillite d'une institution financière, notamment pour la liquidation et le remboursement des dépôts, la création d'un financement de relais et la prise de contrôle. Elle a expliqué qu'elle agit à titre d'autorité de règlement pour ses membres en faillite depuis plusieurs années, que les modifications proposées donneraient un fondement juridique à cette intervention et élargiraient ses pouvoirs en la matière.

À propos des normes internationales sur la réglementation des institutions financières, le ministère des Finances a mentionné que le Conseil de stabilité financière et le G20 préparent des mesures visant à garantir que les banques autrefois jugées trop grosses pour faire faillite n'aient plus besoin de recapitalisation en cas de faillite. Il a fait remarquer qu'en 2011, le Conseil de stabilité financière avait publié des normes internationales, *Key Attributes for Effective Resolution Regimes for Financial Institutions* (attributs clés des régimes de règlement efficaces des institutions financières), à l'intention des institutions financières nationales et internationales d'importance systémique. Depuis lors, les pays visés mettent en œuvre la norme internationale applicable. Selon le Ministère, le Canada est en bonne voie de mettre pleinement en œuvre la totalité des exigences des normes internationales en ce qui concerne son régime de recapitalisation des banques nationales d'importance systémique, et le BSIF exige que ces banques se conforment à certaines normes mondiales, qui sont plus exigeantes que les normes nationales. En outre, plusieurs réformes parallèles de la réglementation financière internationale sont en cours, notamment en ce qui a trait aux normes internationales d'information financière; ces réformes ont une incidence sur les banques.

Pour ce qui est du rôle que joue la Banque du Canada quand une banque nationale fait faillite, le ministère des Finances et la SADC ont indiqué que la Banque du Canada est responsable du dispositif d'aide d'urgence et participe à toute décision sur le choix du mécanisme de règlement adéquat. En effet, la Banque du Canada est membre du Comité de surveillance des institutions financières et du conseil d'administration de la SADC.

L'Association des banquiers canadiens a dit souscrire aux modifications proposées à la section 3. Selon elle, ces dispositions renforceraient le régime canadien de règlement des banques, y compris le régime de recapitalisation. Elle a souligné que la crise financière de 2008 avait démontré la nécessité, pour les banques, d'adopter un plan de règlement qui leur permettrait de cesser leurs opérations en perturbant le moins possible l'ensemble du système financier canadien, et a déclaré qu'elle ne s'oppose pas à la codification du rôle de la SADC comme autorité de règlement pour ses institutions membres. À propos du régime de recapitalisation du Canada, elle a dit travailler de près avec le gouvernement fédéral à l'élaboration de projets de règlements et de lignes directrices.

En ce qui concerne la faillite de banques ayant des activités à l'étranger et la manière dont une faillite aux États-Unis pourrait avoir des répercussions au Canada, l'Association des banquiers canadiens a dit que les organismes de réglementation partout dans le monde ont décidé de gérer le risque de contagion transfrontalière en donnant l'instruction aux institutions financières mères de calculer les fonds propres de chacune de leurs filiales et sociétés affiliées. Elle a expliqué également que l'institution financière mère doit déterminer si elle peut avoir accès aux fonds propres de ses filiales et sociétés affiliées en cas de difficultés financières, ou si elle dispose de réserves suffisantes au pays pour poursuivre ses activités de manière autonome. Elle a mentionné qu'une institution financière mère pourrait être tenue de déposer des plans de règlement dans plusieurs pays. Ces plans devraient porter sur ses activités

mondiales consolidées et les siennes propres, et garantir que chaque entité sera en mesure de traverser une crise financière seule. Elle a souligné le fait que les organismes de réglementation de différents pays, de même que ceux à l'intérieur d'un territoire, doivent communiquer entre eux lorsqu'ils ont des inquiétudes au sujet d'une institution financière en particulier.

L'Association des banquiers canadiens a fait remarquer, enfin, que les normes de déclaration financière internationales pourraient influencer sur l'organisation des rapports financiers d'une banque, mais non sur les décisions prudentielles d'une institution financière ni sur ses choix relatifs à l'acquisition et au maintien de fonds propres de grande qualité.

SECTION 8 – MODIFICATIONS PROPOSÉES À LA LOI SUR INVESTISSEMENT CANADA

Le budget fédéral de 2013 annonçait une augmentation progressive, de 600 millions de dollars au 25 avril 2015 à un milliard de dollars en 2019, du seuil déclencheur d'examen de l'avantage net de la prise de contrôle d'une entreprise canadienne par des investisseurs privés d'États membres de l'Organisation mondiale du commerce. La section 8 propose d'accélérer la progression vers le seuil de un milliard de dollars. Plus précisément, ce seuil entrerait en vigueur à la date où le projet de loi C-44 recevrait la sanction royale. Par la suite, le seuil serait indexé en fonction du taux de croissance du produit intérieur brut nominal du Canada. De plus, la section 8 propose d'exiger que le rapport annuel produit par le directeur des Investissements du ministère de l'Innovation, des Sciences et du Développement économique du Canada rende compte des investissements ayant fait l'objet d'un examen de sécurité nationale.

Innovation, Sciences et Développement économique Canada a signalé que les modifications proposées à la section 8 seraient sans effet sur le seuil déclencheur d'examen de l'avantage net des investissements par des entreprises d'État, et ne réduiraient nullement le pouvoir du gouvernement fédéral de soumettre les investissements à un examen de sécurité nationale. Le Ministère a fait observer que le calendrier d'augmentations du seuil établi en 2013 avait été établi conformément aux recommandations du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence conçues pour rendre le Canada plus compétitif à l'échelle mondiale, et que la proposition d'accélérer l'augmentation du seuil favoriserait d'autres initiatives fédérales de promotion des investissements étrangers au Canada. En ce qui a trait à l'indexation du seuil, le Ministère a indiqué qu'elle ne se traduirait que par une légère augmentation annuelle.

Pour ce qui est d'attirer les investissements étrangers, Innovation, Sciences et Développement économique Canada a fait remarquer que l'exigence d'examen de l'avantage net défavorise peut-être le Canada, en ce sens que la plupart de ses concurrents n'exigent pas un examen économique (ou de l'avantage net) des investissements étrangers, mais seulement un examen de sécurité nationale. Le Ministère a ajouté que dans le cas d'investissements inférieurs au seuil déclencheur d'examen de l'avantage net, les investisseurs sont tenus de déposer un avis auprès du gouvernement fédéral. L'investissement proposé peut ainsi faire l'objet d'un examen du point de vue de la sécurité nationale. En dernier lieu, il a précisé qu'un investissement de un milliard de dollars nécessiterait un changement de contrôle de l'entreprise canadienne pour permettre un examen de l'avantage net.

Le Conseil canadien des affaires s'est prononcé en faveur de l'accélération proposée du passage au seuil d'un milliard de dollars pour enclencher l'examen de l'avantage net, car il estime qu'à de rares exceptions près, l'investissement étranger est toujours bénéfique pour le Canada. Pour sa part, la Chambre de commerce du Canada a également appuyé l'accélération proposée en soulignant que le

processus d'examen de l'avantage net est complexe, qu'il donne l'impression que le cadre réglementaire et le contexte politique au Canada découragent l'investissement étranger, et qu'il impose un lourd fardeau réglementaire aux investisseurs étrangers. Elle a relevé, par surcroît, que le Canada et l'Australie sont les seuls pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques à avoir institué un processus structuré d'examen et d'approbation des investissements.

SECTION 18 – PROMULGATION DE LA LOI SUR LA BANQUE DE L'INFRASTRUCTURE DU CANADA

A. Contexte

La section 18 propose d'édicter la Loi sur la Banque de l'infrastructure du Canada (LBIC), qui mènerait à la création de la Banque de l'infrastructure du Canada en tant que société d'État fédérale et prévoirait notamment sa mission, ses fonctions et pouvoirs, son mode de financement et ses cadres de gouvernance et de responsabilisation. Le siège de la Banque serait fixé au Canada, au lieu désigné par le gouverneur en conseil.

La Banque aurait pour mission de faire des investissements et de chercher à attirer des investisseurs privés et institutionnels dans des projets d'infrastructures situés au Canada ou en partie au Canada qui généreront des recettes et qui seraient dans l'intérêt public. En particulier, la banque proposée serait autorisée à :

- investir dans une société ou accorder des prêts;
- octroyer du crédit ou fournir des liquidités à toute personne;
- acquérir, détenir ou réaliser des sûretés ou des droits sur celles-ci, ou y renoncer;
- conclure des accords avec des ministères ou organismes fédéraux ou provinciaux concernant la prestation de services ou l'exécution de programmes.

En outre, la banque proposée pourrait consentir des garanties de prêts avec l'autorisation de son ministre responsable et l'approbation du ministre des Finances. Elle se verrait aussi confier le mandat de recueillir et de diffuser de l'information concernant l'état des infrastructures au Canada et de fournir des avis à tous les ordres de gouvernement à l'égard de projets d'infrastructures.

La banque proposée serait dirigée par un conseil d'administration composé d'un président nommé par le gouverneur en conseil pour un mandat qu'il déterminerait et de 8 à 11 administrateurs nommés par le gouverneur en conseil pour des mandats renouvelables de 4 ans. Le premier dirigeant de la banque serait nommé par le conseil d'administration sur approbation du gouverneur en conseil, sauf pour la première nomination, qui serait faite par le gouverneur en conseil lui-même. Ce dernier approuverait aussi chaque année les plans d'entreprise, les budgets de fonctionnement et les budgets d'investissement de la banque proposée.

La LBIC autoriserait le ministre des Finances à verser à la banque proposée jusqu'à 35 milliards de dollars et à lui consentir des prêts sur le Trésor. Elle autoriserait aussi le ministre des Finances à consentir des prêts et des garanties d'emprunts pour des projets d'infrastructures auxquels la banque proposée participerait, sur recommandation de cette dernière et de son ministre responsable.

La banque proposée serait assujettie aux obligations de rapport et de contrôle financiers imposées aux sociétés d'État mères, conformément à la partie X de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. En

outre, le vérificateur général du Canada et un vérificateur nommé annuellement par le gouverneur en conseil seraient chargés de la vérification des états financiers et des renseignements comptables de la banque proposée. Celle-ci serait aussi assujettie aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*, mais elle ne pourrait communiquer les renseignements qu'elle a recueillis au sujet des promoteurs de projets d'infrastructures et des investisseurs privés et institutionnels, sauf exception prévue par la LBIC.

Tous les cinq ans, le ministre responsable de la banque proposée devra faire effectuer un examen des dispositions et de l'application de la loi proposée, et en faire rapport devant chaque Chambre du Parlement. Ce rapport serait ensuite examiné par un comité du Sénat ou de la Chambre des communes ou encore par un comité mixte.

B. Considérations générales

Le ministre des Finances a déclaré que le déficit d'infrastructures du Canada s'élève à environ 570 milliards de dollars et qu'aucun gouvernement ne dispose des ressources suffisantes pour résorber ce déficit. Or, les investisseurs du secteur privé, dont les caisses de retraite et les investisseurs institutionnels, s'intéressent à des possibilités d'investissement stables et à long terme au Canada. Le ministre a expliqué que la banque proposée attirerait des capitaux privés pour le financement de projets d'infrastructures qui généreraient des recettes et qui ne pourraient être réalisés autrement. Cela permettrait aux gouvernements de consacrer leurs ressources financières à d'autres priorités. Il a ajouté que les projets transformateurs qu'appuierait la banque proposée ne seraient normalement pas réalisables, à cause de leur coût élevé, de leur profil de risques ou des faibles perspectives de rentabilité. À titre d'exemples de grands projets transformateurs que la banque pourrait soutenir, il a mentionné des plans de transport régionaux, des réseaux de transport et l'interconnexion des réseaux de distribution d'électricité.

Les responsables d'Infrastructure Canada ont indiqué que le soutien fédéral aux travaux d'infrastructures continuerait d'être assuré pour une large part au moyen des mécanismes existants, et que les projets réalisés avec la participation de la banque proposée représenteraient environ 10 % du soutien fédéral total au titre du plan Investir dans le Canada. Selon eux, le gouvernement fédéral vise la fin de 2017 pour l'ouverture de la banque proposée.

Infrastructure Canada a expliqué que la plupart des projets appuyés par cette banque seraient présentés par les autres ordres de gouvernement. Ces derniers fourniraient des renseignements sur le projet, comme ses modalités, les mécanismes propres à générer des recettes et le montant des recettes anticipées. La banque proposée chercherait ensuite des investisseurs du secteur privé qui seraient intéressés par le projet. Elle attirerait les investisseurs en leur offrant un soutien financier. En plus, la banque établirait un accord de partenariat avec le promoteur public du projet et les investisseurs privés. Les parties à cet accord examineraient les options relatives aux achats ainsi qu'à la conception, à la construction et à l'exploitation de l'ouvrage.

Infrastructure Canada a également précisé que des parties autres que les gouvernements pourraient présenter des propositions de projet à la banque proposée. Ces propositions seraient toutefois moins nombreuses et nécessiteraient quand même un parrain public. Jack Mintz, qui a témoigné à titre personnel, a opiné que la possibilité pour les investisseurs de présenter des propositions à la banque permettrait d'avoir un meilleur choix de projets.

Selon M. Mintz, l'idée d'une banque de l'infrastructure fondée sur la participation financière des secteurs public et privé a été envisagée dans de nombreux pays, tels l'Australie et les États-Unis, sans susciter un appui généralisé; cela tient en partie au fait que ses avantages ne sont pas manifestes. M. Mintz a ajouté que la gouvernance de la banque proposée pourrait s'avérer problématique en raison de la difficulté à concilier les intérêts publics et privés. En effet, les investisseurs du secteur privé souhaitent généralement rentabiliser leur investissement, tandis que les gouvernements peuvent viser des objectifs de nature à réduire la rentabilité des projets.

Le but de la banque proposée étant d'inciter les investisseurs du secteur privé à participer à la réalisation de projets qui génèrent des recettes, M. Mintz a indiqué que cela risquerait d'entraîner un usage accru de la tarification en matière d'infrastructure. Il estime que la tarification est souhaitable pour évaluer la demande à l'égard d'une infrastructure donnée, mais qu'elle peut finir par coûter cher aux usagers, car la plupart des projets d'infrastructures sont de quasi-monopoles.

De l'avis de M. Mintz, un des avantages potentiels de la banque proposée serait la capacité d'utiliser les bénéfices non répartis que générerait une infrastructure pour financer d'autres projets d'infrastructures. M. Mintz pense que cette faculté permettrait à la banque proposée de se distinguer du financement public et des sociétés d'État en partenariat public-privé (PPP) en ce qui a trait au financement de projets d'infrastructure..

Le Conseil du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario s'est dit favorable à la création de la banque proposée, mais a mentionné que sa réussite dépendra de la manière dont elle est mise en œuvre et de son mode de fonctionnement. Il a dit souhaiter que la banque proposée accélère la construction d'infrastructures essentielles en définissant les priorités et en attirant des investisseurs du secteur privé, et qu'elle soit encadrée par un conseil d'administration et une équipe de direction indépendants et composés de membres très compétents.

Le Conseil canadien pour les partenariats public-privé était d'avis que la banque proposée s'inscrit dans le droit fil de l'évolution des PPP au Canada. Il a ajouté que si les activités de la banque proposée sont bien balisées, les dépenses publiques au titre de projets d'infrastructures pourraient diminuer grâce au transfert de risques liés aux recettes, sans qu'il soit nécessaire de sacrifier la bonne gestion des projets ni le respect des échéanciers et du cadre budgétaire. Selon le Conseil, il faut entendre par l'expression « activités bien balisées » que toute proposition de projet soumise à la banque doit reposer sur une solide analyse de rentabilité et que les achats afférents se feront de façon concurrentielle, efficiente, transparente et équitable.

Par ailleurs, le Conseil canadien pour les partenariats public-privé a expliqué qu'il s'est avéré très difficile pour les gouvernements au Canada de concevoir des projets d'infrastructures qui génèrent des recettes, et il a rappelé que seuls 3 des 258 projets en PPP au Canada le font. Le Conseil a ajouté que ce constat s'explique par le niveau élevé de risques et d'imprévus qui caractérise les projets censés générer des recettes. Il a évoqué, à titre d'exemple, la difficulté de prévoir quel sera l'achalandage sur une autoroute projetée. BMO Marchés des capitaux a soutenu que, dans le cas d'un projet autoroutier, le gouvernement fédéral pourrait – contrairement au secteur privé – prendre à son compte « le risque initial lié à l'achalandage routier », afin de rendre possible le financement du projet. Le Conseil canadien pour les partenariats public-privé estime que la banque proposée pourrait favoriser la réalisation d'un plus grand nombre de projets générateurs de recettes. Il considère, en outre, que la banque proposée ne devrait pas intervenir dans des projets comme ceux dont s'occupent actuellement les gouvernements ou les PPP traditionnels.

BMO Marchés des capitaux croit que la banque proposée pourrait favoriser une meilleure collaboration entre les intervenants et, ainsi, diversifier et améliorer le mode de financement des infrastructures au Canada. Elle a dit qu'un des avantages de la banque proposée serait le rôle qu'elle pourrait jouer pour donner accès aux personnes réunissant les conditions voulues. Dans la même veine, la Chambre de commerce du Canada a affirmé que la banque proposée pourrait rassembler les intervenants et assurer la réalisation rapide des projets en PPP.

La Chambre de commerce du Canada a exprimé un optimisme prudent au sujet du projet de banque, mais a souligné qu'il est difficile de prédire quel sera le mode de fonctionnement de l'entité proposée et les types de projets dont elle assurerait le financement.

Le Conseil canadien des affaires a accueilli favorablement la création éventuelle de cette banque et a dit que la structure envisagée devrait permettre, à la suite d'appels d'offres concurrentiels et ouverts, la réalisation de projets que les gouvernements n'entreprendraient pas autrement.

Matti Siemiatycki, qui a témoigné à titre personnel, a dit que la méthode envisagée de financement des infrastructures (par l'entremise de la banque proposée) permettrait d'accroître le financement disponible pour investir dans les infrastructures. Il soutient que les recettes générées par la plupart des ouvrages d'infrastructures au Canada ne sont pas suffisantes, de sorte que l'éventail des projets que pourrait financer la banque proposée est restreint. D'après lui, la Banque pourrait appuyer des projets novateurs et générateurs de recettes; il a notamment songé à des projets immobiliers construits au-dessus de plateformes de transit et à des rénovations écologiques.

Selon M. Siemiatycki, il faudrait tenir compte des éléments suivants dans la conception de la banque proposée : la protection de l'intérêt public; le coût des capitaux privés, qui est généralement plus élevé que celui des capitaux publics; la nécessité pour les pouvoirs publics de conserver une part de contrôle sur les ouvrages, qui seraient détenus et exploités par des intérêts privés; et la manière dont les projets seraient priorisés.

Dans son mémoire, le Syndicat national des employées et employés généraux du secteur public a émis des réserves au sujet de la perte de contrôle démocratique à l'égard des services publics, qui pourrait résulter de leur financement par l'entremise de la banque proposée, d'une hausse du coût des infrastructures attribuable aux investissements privés et du déclin de la qualité des services publics en raison de la priorité accordée à la maximisation des revenus pour les investisseurs privés. Il a demandé que la section 18 soit retirée du projet de loi C-44 et remplacée par des dispositions qui répondraient à l'objectif initial du gouvernement fédéral, soit l'obtention d'un financement à faible coût pour les infrastructures. L'Alliance de la fonction publique du Canada a abondé dans le même sens et fait valoir que le financement des infrastructures par l'intermédiaire de la banque proposée pourrait se traduire par une hausse du coût des projets d'infrastructures et par la mainmise du secteur privé sur des équipements publics.

Outre les préoccupations soulevées par le Syndicat national des employées et employés généraux du secteur public et l'Alliance de la fonction publique du Canada, le Syndicat canadien de la fonction publique a préconisé, dans son mémoire, que l'objectif premier de la banque proposée soit de fournir un financement à faible coût pour des projets d'infrastructures municipaux d'intérêt public. De plus, il souhaiterait que soit supprimée l'exigence concernant la génération de revenus, que la capitalisation de la banque proposée provienne uniquement de fonds publics, que la définition des priorités en matière d'infrastructures publiques ne soit pas laissée au secteur privé, qu'un plan d'infrastructures à long terme

soit établi avant l'adoption de nouvelles initiatives de financement des infrastructures, et que soit lancée une initiative indépendante concernant les données sur les infrastructures, sous la direction d'Infrastructure Canada ou de Statistique Canada.

C. Fonctions et pouvoirs

Infrastructure Canada a indiqué que la banque, telle que proposée, disposerait d'une vaste gamme d'outils financiers pour investir dans des projets d'infrastructures, dont des placements par emprunt et participation au capital. L'organisme a ajouté que la banque proposée, un parrain du secteur public et ses partenaires du secteur privé pourraient investir conjointement dans un projet donné.

D'après le conseil d'administration du Régime de retraite des enseignants de l'Ontario, la banque proposée devrait fournir du capital comblant un manque qui, selon sa description, attirerait des fonds du secteur privé, autrement non disponibles, et qui produirait un rendement inférieur aux capitaux du secteur privé. Le conseil a indiqué que ce capital est essentiellement une subvention pouvant prendre diverses formes, comme du capital avec clause de déduction, une garantie de prêt ou une garantie de volume de circulation minimal, dans le cas d'un projet d'infrastructures de transport. L'organisme a précisé qu'un gouvernement devrait offrir ce capital non pas pour obtenir un rendement de son investissement, mais pour permettre la construction d'autres infrastructures, ce qui profiterait à l'ensemble de la société.

Selon M. Mintz, le recours aux garanties de prêt, avec la banque proposée, pourrait entraîner une mauvaise répartition des risques associés à un projet. À son avis, les contribuables assumeraient les risques de perte et, si le projet donne un rendement supérieur aux attentes, les contribuables partageraient les bénéfices avec les investisseurs du secteur privé.

D'après la Chambre de commerce du Canada et M. Siemiatycki, le principal avantage de la banque proposée pourrait être sa capacité à recueillir et diffuser l'information et à offrir des avis sur l'état des infrastructures au Canada. La Chambre de commerce du Canada a fait observer que la fonction de collecte et d'analyse de données de la banque pourrait pallier le manque de capacité du gouvernement fédéral en matière de politiques d'infrastructures et pourrait aider les gouvernements à cerner les défis à long terme du Canada relativement aux infrastructures. M. Siemiatycki a indiqué que ce rôle de la banque pourrait impliquer la sélection de projets fondée sur des données probantes, et l'établissement de normes nationales pour la collecte de données sur le rendement des projets ainsi que d'un centre de formation national pour le personnel qui travaille à la réalisation des projets. Le ministre des Finances a indiqué qu'un des objectifs de la banque proposée était le développement d'une expertise en matière d'élaboration de contrats pour des projets à long terme.

Le Conseil canadien pour les partenariats public-privé a indiqué que tous les gouvernements n'ont pas la capacité de passer avec succès des marchés pour de grands projets d'infrastructures complexes qui génèrent des recettes, et que le gouvernement fédéral devrait créer un « fonds de préparation de projets » afin de permettre aux gouvernements d'obtenir l'expertise dont ils ont besoin pour entreprendre de tels projets.

Selon l'Institut C.D. Howe, pour gérer et comparer le grand nombre de propositions de projets que pourrait recevoir la banque proposée, le gouvernement fédéral devrait établir un modèle normalisé, ainsi que des critères uniformes d'évaluation des avantages et des risques. L'organisme a en outre indiqué

que le gouvernement fédéral devrait exiger la collecte de données pour des projets qui reçoivent des fonds fédéraux dépassant un certain seuil.

Patrick Taillon, comparissant à titre personnel, a indiqué qu'aux termes de l'alinéa 5(4)d) du projet de loi, le gouvernement fédéral aurait le pouvoir de déterminer, projet par projet, si la banque proposée sera mandataire de Sa Majesté. Selon lui, si cette banque avait le statut de mandataire de Sa Majesté, elle profiterait des privilèges et immunités associés à ce statut, ce qui pourrait donner lieu à des situations où des projets qu'elle financerait ne seraient pas assujettis aux lois provinciales ni aux règlements municipaux.

M. Taillon a précisé que le statut de mandataire de Sa Majesté est habituellement conféré par une mesure législative ou la décision d'un tribunal, et que la délégation de ce pouvoir au gouvernement, tel que le prévoit la section 18 du projet de loi, est probablement sans précédent. Il a proposé que l'alinéa 5(4)d) soit retiré du projet de loi de manière à ce que le Parlement conserve le pouvoir de décider des circonstances dans lesquelles la banque proposée serait mandataire de Sa Majesté. Subsidiairement, afin de restreindre les immunités que donne le statut de mandataire de Sa Majesté, M. Taillon a indiqué que le projet de loi pourrait préciser que les lois provinciales s'appliqueraient aux projets financés par la banque proposée.

Le ministre des Finances a fait savoir qu'il n'y aurait pas d'exemption spéciale à l'application des lois du gouvernement fédéral et des autres gouvernements relativement à la banque proposée ou aux projets dans lesquels elle investirait.

Le 6 juin 2017, le comité a reçu une lettre d'Infrastructure Canada et du ministère des Finances au sujet des commentaires de M. Taillon concernant l'effet possible du paragraphe 5(4) de la Loi sur la Banque de l'infrastructure du Canada proposée. La lettre est disponible à l'annexe A.

D. Gouvernance

Le ministre des Finances a déclaré que bien qu'il s'agisse d'un projet de banque indépendante, celle-ci aurait des comptes à rendre au gouvernement fédéral et au Parlement. Selon lui, le cadre de gouvernance prévu établit un juste équilibre entre la surveillance gouvernementale et l'obtention de l'expertise décisionnelle requise pour les investissements en infrastructures. Le ministre a aussi indiqué que le gouvernement fédéral aurait la responsabilité d'établir l'orientation stratégique globale de la banque proposée et les priorités en matière d'investissement de haut niveau. Infrastructure Canada a fait observer que puisqu'un des objectifs de la banque proposée serait de permettre la construction d'un plus grand nombre d'infrastructures d'intérêt public, l'indépendance complète à l'égard du gouvernement fédéral ne serait peut-être pas la meilleure approche.

De plus, le ministre des Finances a fait part de l'intention du gouvernement fédéral de se réserver la responsabilité de nommer et de destituer les membres du conseil en adoptant une approche transparente et rigoureuse. Infrastructure Canada a indiqué que le 8 mai 2017, le gouvernement a lancé par anticipation un processus de sélection ouvert et transparent fondé sur le mérite afin de doter les postes de président, d'administrateurs et de directeur général. L'organisme a aussi indiqué qu'on a demandé aux provinces de présenter des candidats qualifiés, et que toute nomination ne prendrait effet que si la section 18 reçoit la sanction royale. Le Conseil canadien pour les partenariats public-privé a insisté sur la nécessité de constituer rapidement la direction de la banque proposée, pour que le concept se concrétise.

Le conseil du Régime de retraite des enseignants de l'Ontario a dit que l'indépendance et les qualifications des membres du conseil d'administration et de l'équipe de direction de la banque proposée sont absolument essentielles à son succès. Selon l'organisme, la banque proposée ne sera pas en mesure d'attirer des administrateurs et des gestionnaires qualifiés si elle n'est pas suffisamment indépendante à l'égard du gouvernement fédéral. À son avis, il conviendrait de veiller à la diversité du conseil, sur le plan de parité homme-femme, de la représentation régionale, des compétences et de l'expérience.

De plus, le conseil du Régime de retraite des enseignants de l'Ontario a reconnu que puisque la banque proposée serait créée et financée par le gouvernement fédéral, ce dernier devrait pouvoir lui donner des directives sur la façon d'investir ses fonds. Toutefois, l'organisme a indiqué que le gouvernement fédéral ne devrait formuler que des objectifs stratégiques généraux, comme la réduction de la congestion en milieu urbain ou la création de corridors commerciaux, et devrait permettre au conseil d'administration et à l'équipe de direction de la banque proposée de sélectionner les projets correspondant le mieux à ces objectifs; les administrateurs et les gestionnaires devraient aussi superviser les détails de ces projets, notamment en ce qui concerne les mécanismes de financement et d'approvisionnement.

La principale inquiétude du conseil du Régime de retraite des enseignants de l'Ontario, quant au cadre de gouvernance envisagé, est la possibilité que l'approbation définitive du Cabinet soit requise pour chaque investissement. L'organisme a précisé qu'il pourrait s'avérer très difficile de recruter un directeur général chevronné si le Cabinet est l'ultime décideur. À son avis, si tel était le cas, il serait peu probable que le directeur général ait la confiance des partenaires potentiels du secteur privé. Selon lui, il serait convenable qu'au début du processus et avant que commencent les négociations, le Cabinet examine et approuve les projets auxquels participerait la banque proposée. De même, l'Institut C.D. Howe a mentionné que tout engagement de fonds publics par la banque proposée devrait nécessiter l'approbation du Cabinet, et que cette approbation devrait se faire au début du processus; le reste de l'opération ne devrait être assujéti à aucune autre approbation ministérielle.

Qui plus est, le conseil du Régime de retraite des enseignants de l'Ontario a relevé un certain nombre d'améliorations qui pourraient être apportées au cadre de gouvernance de la banque proposée. L'organisme s'est dit en faveur de la constitution d'un comité de gouvernance au sein du conseil d'administration et de l'établissement d'exigences plus détaillées quant aux antécédents, au professionnalisme et à l'expérience des membres du conseil. Il a aussi indiqué que le gouvernement fédéral ne devrait pas pouvoir remercier les membres du conseil avant la fin de leur mandat sans motifs valables, et que les décisions relatives au choix, à la rémunération et au congédiement du directeur général devraient relever du conseil d'administration. L'Institut C.D. Howe s'est lui aussi dit d'avis qu'on ne devrait pas mettre fin au mandat des membres du conseil sans raisons valables.

Le conseil du Régime de retraite des enseignants de l'Ontario a indiqué que le cadre de gouvernance de l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada pourrait servir de modèle au cadre de gouvernance de la banque proposée. À l'opposé, l'Institut C.D. Howe a fait valoir que, compte tenu de la nature politique des activités éventuelles de la banque proposée, celle-ci ne devrait pas avoir toute l'indépendance dont jouit l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada.

Selon la Chambre de commerce du Canada, la capacité de la banque proposée à attirer des investisseurs privés dépendra de sa réputation de non-ingérence politique. La Chambre a fait valoir que sa principale inquiétude est que les garanties de prêts nécessitent une approbation ministérielle. Elle a également indiqué que l'influence politique peut aussi avoir un effet positif, dans la mesure où elle

permet la mise en œuvre de projets d'importance stratégique pour le Canada; en définitive, le but de la banque proposée est de créer de nouvelles infrastructures, ce qui est un objectif politique.

Le Conseil canadien des affaires s'est dit en faveur de l'indépendance de la banque proposée pour ce qui est de sa capacité à analyser, sélectionner et structurer les projets sans ingérence politique, et il a déclaré que l'idée d'accorder au ministre des Finances le pouvoir d'approuver les garanties de prêts est raisonnable, étant donnée l'obligation qu'a le gouvernement fédéral de rendre des comptes sur l'utilisation des fonds publics. L'organisme a exprimé sa satisfaction à l'égard du cadre de gouvernance proposé, tout en soulignant qu'il ne serait possible de déterminer le degré réel d'indépendance politique de la banque proposée qu'après sa création.

D'après l'Institut C.D. Howe, l'éventuel mandat de la banque proposée devrait comporter un seul objectif définissant les projets qu'elle devrait financer. L'Institut est en outre d'avis que l'indépendance de la banque proposée devrait être garantie par la loi afin de la protéger de l'ingérence politique et de lui permettre de projeter l'image d'une institution crédible et rigoureuse où les décisions reposent sur des données probantes. L'organisme a donné l'exemple de l'Australie, qui a mis sur pied Infrastructure Australia, dont le conseil était assez dépendant du gouvernement fédéral australien, au début, ce qui avait découragé la participation des autres ordres de gouvernement; toutefois, le gouvernement fédéral australien a modifié la loi d'habilitation d'Infrastructure Australia de manière à ce que les membres du conseil ne puissent être congédiés que pour des motifs valables et que les nominations au conseil soient faites selon les recommandations des autres ordres de gouvernement.

De plus, l'Institut C.D. Howe a déclaré que des dispositions plus détaillées sur le cadre de gouvernance de la banque proposée, y compris ses interactions avec le gouvernement fédéral, devraient être ajoutées à la section 18.

De l'avis de M. Siemiatycki, afin d'en arriver au plus haut degré de transparence, de crédibilité démocratique et d'indépendance, le ministre désigné devrait établir les priorités concernant les projets proposés, après quoi la banque proposée procéderait à une évaluation fondée sur des données probantes, laquelle serait rendue publique; la décision finale sur la mise en œuvre du projet serait ensuite prise. Il a qualifié le cadre de gouvernance proposé de convenable, tout en exprimant certaines inquiétudes quant au pouvoir du gouverneur en conseil de mettre fin au mandat des membres du conseil d'administration.

M. Mintz a indiqué que les politiques gouvernementales ou l'ingérence politique pourraient réduire le rendement des investissements des régimes de retraite dans les projets d'infrastructures financés par la banque proposée. Il a aussi mentionné le risque que les gouvernements ne s'ingèrent dans le processus décisionnel des régimes de retraite publics par l'entremise de la banque proposée.

En ce qui concerne l'approbation ministérielle des prêts ou des garanties de prêts, le ministre des Finances a indiqué que le gouvernement fédéral souhaite conserver la responsabilité d'injecter des fonds publics dans les infrastructures, parce que c'est le gouvernement, et non pas les spécialistes employés par la banque proposée, qui devra rendre des comptes aux Canadiens. Le ministre a ajouté que l'idée du gouvernement est d'approuver les projets le plus tôt possible dans le processus de la banque proposée pour donner confiance aux investisseurs. Infrastructure Canada a indiqué que l'approbation ministérielle des garanties de prêts serait conforme aux exigences qui s'appliquent généralement aux sociétés d'État.

À la lumière des points de vue divergents exprimés par les témoins au sujet du cadre de gouvernance présenté à la section 18 concernant la banque proposée, le comité n'est pas convaincu qu'un juste équilibre ait été atteint entre l'impératif d'un processus décisionnel exempt d'ingérence politique pour la banque proposée et l'impératif d'une surveillance convenable de l'utilisation des fonds publics pour le gouvernement. Le comité est d'avis que le gouvernement fédéral devrait s'assurer que le cadre de gouvernance proposé permette d'attirer des administrateurs et des cadres supérieurs chevronnés, ainsi que des investisseurs du secteur privé. De plus, le gouvernement fédéral devrait s'assurer que les décisions d'investissement de la banque proposée soient prises par les cadres supérieurs de la banque, et non par les investisseurs du secteur privé.

E. Responsabilité

Le ministre des Finances a indiqué que le vérificateur général du Canada pourrait examiner tout projet dans lequel la banque proposée investirait, et que ce pouvoir s'appliquerait également à toutes les filiales qu'elle créerait ou posséderait.

Dans leur mémoire, le Syndicat national des employées et employés généraux du secteur public, l'Alliance de la Fonction publique du Canada, le Syndicat canadien de la fonction publique, ainsi que Ken Rubin (à titre personnel), ont demandé des modifications qui amélioreraient la transparence et la responsabilité de la banque proposée. Ils ont notamment indiqué que selon ce que prévoit la section 18 dans sa forme actuelle, la plupart des détails sur les projets d'infrastructures seraient considérés comme des renseignements confidentiels et tenus secrets, et que les dénonciateurs pourraient faire l'objet de sanctions ou de peines d'emprisonnement.

F. Financement

Infrastructure Canada a déclaré que l'actif, le passif, les recettes et les dépenses de la banque seraient intégrés aux états financiers du gouvernement fédéral. L'organisme a également précisé que 35 milliards de dollars seraient transférés à la banque sur une période de 11 ans, selon les besoins, pour effectuer des opérations; de ce montant, la banque serait autorisée à dépenser jusqu'à 15 milliards de dollars, selon le principe de la comptabilité d'exercice. Le ministre des Finances a qualifié les 15 milliards de « capitaux concessionnels », et a indiqué que les 20 milliards restants constitueraient des capitaux que la banque pourrait investir dans des projets; ils ne seraient pas considérés comme une dépense.

SECTION 20 – PROMULGATION DE LA LOI SUR INVESTIR AU CANADA

La section 20 édicterait la Loi sur Investir au Canada, laquelle mènerait à la création d'une personne morale appelée Investir au Canada. Selon Affaires mondiales Canada, Investir au Canada travaillerait de concert avec les ministères fédéraux, ainsi qu'avec les organismes provinciaux et municipaux de promotion des investissements, en vue d'accroître les investissements directs étrangers au Canada. L'organisme a précisé que le projet de loi ferait d'Investir au Canada un établissement public fédéral, fixerait son mandat et ses fonctions, définirait sa structure de gouvernance et préciserait les rôles du ministre désigné, du conseil d'administration et du directeur général. Affaires mondiales a également fait savoir qu'Investir au Canada recevrait un financement fédéral de 218 millions de dollars sur cinq ans.

En ce qui concerne la pertinence d'Investir au Canada, compte tenu du rôle que jouent déjà les délégués commerciaux dans les ambassades et consulats canadiens dans la promotion du Canada auprès des investisseurs étrangers, Affaires mondiales Canada a précisé que les employés d'Investir au

Canada travailleraient de concert avec les délégués commerciaux. Ils seraient basés au Canada, mais iraient parfois à l'étranger pour y rencontrer des investisseurs. En outre, Affaires mondiales a souligné que le but premier de l'organisme serait de simplifier le processus pour réaliser des investissements au Canada; il servirait de « guichet unique » aux investisseurs qui souhaitent obtenir des informations relevant du gouvernement fédéral, comme sur l'immigration, la fiscalité ou les programmes incitatifs. Affaires mondiales Canada a mentionné qu'Investir au Canada n'aurait pas pour objectif premier d'attirer des capitaux, mais viserait plutôt des investissements « en installations nouvelles », ce qui pourrait impliquer l'ouverture d'une usine ou d'un bureau au Canada par une entreprise étrangère.

Reconnaissant que la création d'Investir au Canada comporterait des coûts, et qu'il faudrait s'occuper de la nomination des membres du conseil d'administration et du directeur général, Affaires mondiales Canada a indiqué que l'organisme serait constitué en établissement public fédéral afin d'en assurer la visibilité; il ne serait pas « caché » à l'intérieur d'un ministère. Affaires mondiales a en outre précisé que contrairement à une société d'État, l'établissement public fédéral Investir au Canada ne serait pas indépendant du gouvernement; l'organisme pourrait donc recevoir des directives d'un ministre fédéral au sujet des priorités du gouvernement en matière d'investissements étrangers. Il a déclaré que le rôle du conseil d'administration d'Investir au Canada serait de veiller à ce que les fonds soient dépensés judicieusement, d'assurer l'élaboration des politiques relatives aux fonds et de mettre à profit ses contacts et ses connaissances dans le domaine des investissements étrangers.

En ce qui concerne l'exemption à l'égard de certains règlements établis par le Conseil du Trésor aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, Affaires mondiales Canada a indiqué que les exemptions envisagées offriraient à Investir au Canada la latitude voulue pour recruter du personnel spécialisé dans le secteur privé, dont des personnes ayant une expertise du domaine de la vente ou la capacité d'attirer des investissements étrangers. Affaires mondiales Canada a indiqué que l'Agence du revenu du Canada, le Conseil de recherches du Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments constituaient des exemples d'établissements publics fédéraux, soulignant que la loi ayant permis la création de l'Agence du revenu du Canada était semblable à celle proposée pour Investir au Canada.

L'Alliance des villes Canada en tête s'est dite entièrement favorable au projet Investir au Canada, étant d'avis que l'organisme deviendrait le point d'accès des municipalités au gouvernement fédéral pour attirer des investissements étrangers. L'Alliance croit qu'Investir au Canada pourrait aider à coordonner les missions commerciales et répondre aux questions sur l'immigration, les programmes incitatifs fédéraux, les stratégies de développement économique fédérales, la mise en marché de l'« image de marque du Canada », la création d'occasions d'investissement, les stratégies de promotion des investissements, la collecte de données sur la promotion des investissements, ainsi que sur le financement fédéral accordé aux organismes de promotion des investissements. L'Alliance a fait valoir que si Investir au Canada s'installait partout au pays, ses employés pourraient partager des bureaux avec des représentants de l'Alliance des villes Canada en tête. L'Alliance a souligné qu'elle travaille activement avec le gouvernement fédéral pour aider à la mise en œuvre d'Investir au Canada.

Au sujet de l'utilité d'Investir au Canada, l'Alliance des villes Canada en tête a indiqué que le Canada n'est pas aussi entreprenant qu'il le devrait pour attirer des investissements étrangers. Qui plus est, l'organisme a fait savoir qu'il entretient de bonnes relations avec le Service des délégués commerciaux, mais que les délégués commerciaux du Canada sont très occupés; des employés supplémentaires sont requis, particulièrement pour agir comme « champions » de l'investissement étranger pour les municipalités et les régions. L'Alliance a souligné qu'il était important que les employés d'Investir au

Canada aient des antécédents dans le domaine des affaires et une expérience du secteur privé afin de comprendre le positionnement optimal des investissements.

Selon la Chambre de commerce du Canada, ses membres appuient la création d'Investir au Canada, un projet qu'ils préfèrent à l'idée d'attribuer de nouvelles tâches aux délégués commerciaux du Canada. La Chambre de commerce a notamment mentionné que l'organisme pourrait jouer au Canada le rôle de « guide-expert » dans la prise de décisions, sachant quelles entités fédérales, provinciales ou municipales seraient les mieux placées pour aider les investisseurs potentiels.

AdvantageBC a exprimé son appui au projet Investir au Canada, indiquant que l'organisme devrait être décentralisé et ne pas dispenser les mêmes services que ceux qu'offrent déjà des organismes non gouvernementaux faisant la promotion de l'investissement étranger au Canada. Tout en reconnaissant que les délégués commerciaux du Canada aident les investisseurs étrangers, AdvantageBC a souligné qu'ils ont des budgets limités pour faire la promotion du Canada à l'étranger. Selon l'organisme, Investir au Canada emploierait probablement des gens qui auraient l'esprit d'entrepreneuriat et une expérience des affaires, qui seraient capables de prévoir les besoins des investisseurs et qui combleraient un besoin en agissant comme point de contact canadien pour la coordination des réunions avec les organismes municipaux, provinciaux et non gouvernementaux concernés.

À la lumière des témoignages entendus au sujet de la section 20, le comité est toujours dans l'incertitude quant à l'opportunité de créer un nouvel organisme de promotion de l'investissement étranger au Canada. De l'avis du comité, le gouvernement fédéral devrait préciser davantage le rôle que jouerait Investir au Canada pour favoriser l'investissement direct étranger au Canada.