



**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.

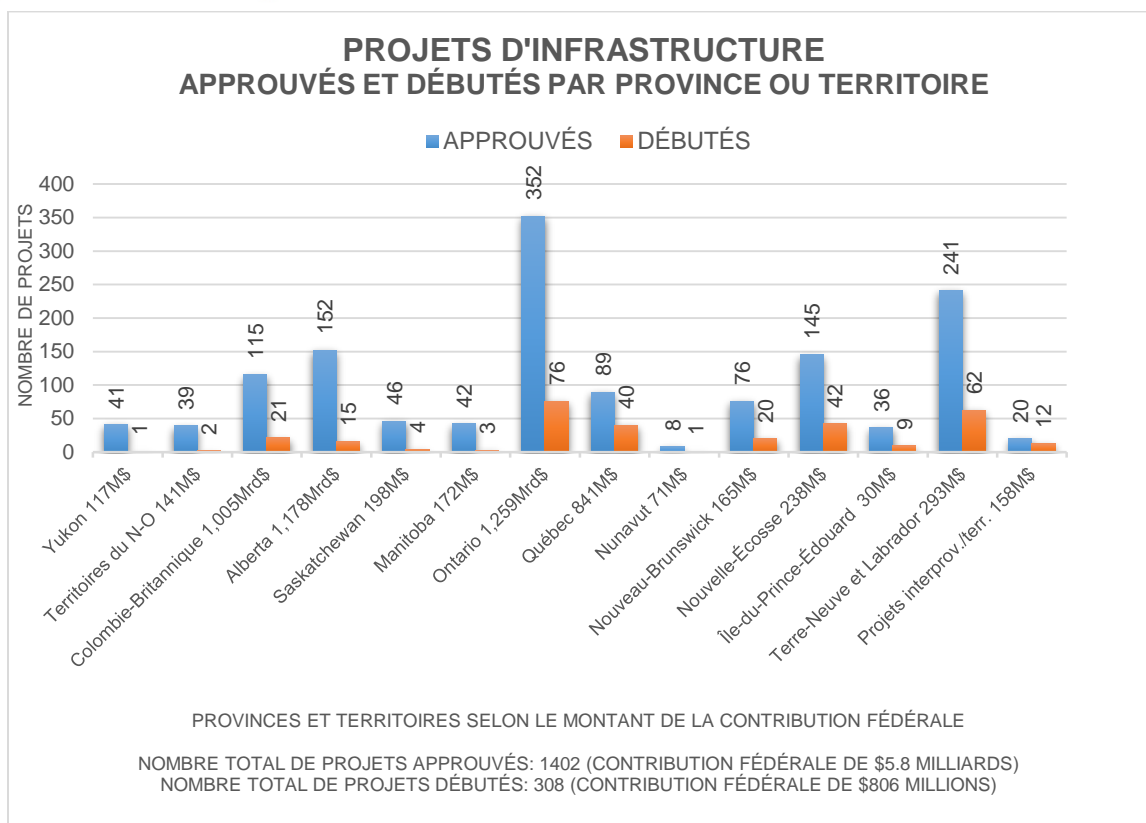
Notre comité recommande qu'Infrastructure Canada et Transports Canada intègrent les leçons tirées des anciens programmes de portes d'entrée et de corridors commerciaux dans l'initiative fédérale de 10 milliards de dollars proposée pour l'infrastructure commerciale.



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					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		EPC-VIPT	EPC-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	FTE	FTE	
2		FCIS	FCIS	FCIS	FCIS	FCIS	FCIS	FCIS	FCIS	FIF	FIF	FIF	FIF	FIF	FIF	FIF	FIF	FIF	FIF	FIF	FIF	FIF	FIF	FIF	
1	PIC	PIC	PIC	PIC	PIC	PIC	PIC	PIC	PIC	FCIS	FCIS	FCIS	FCIS	FCIS	FCIS	FCIS	FCIS	FCIS	FCIS	FCIS	FCIS	FCIS	FCIS	FCIS	
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	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*.

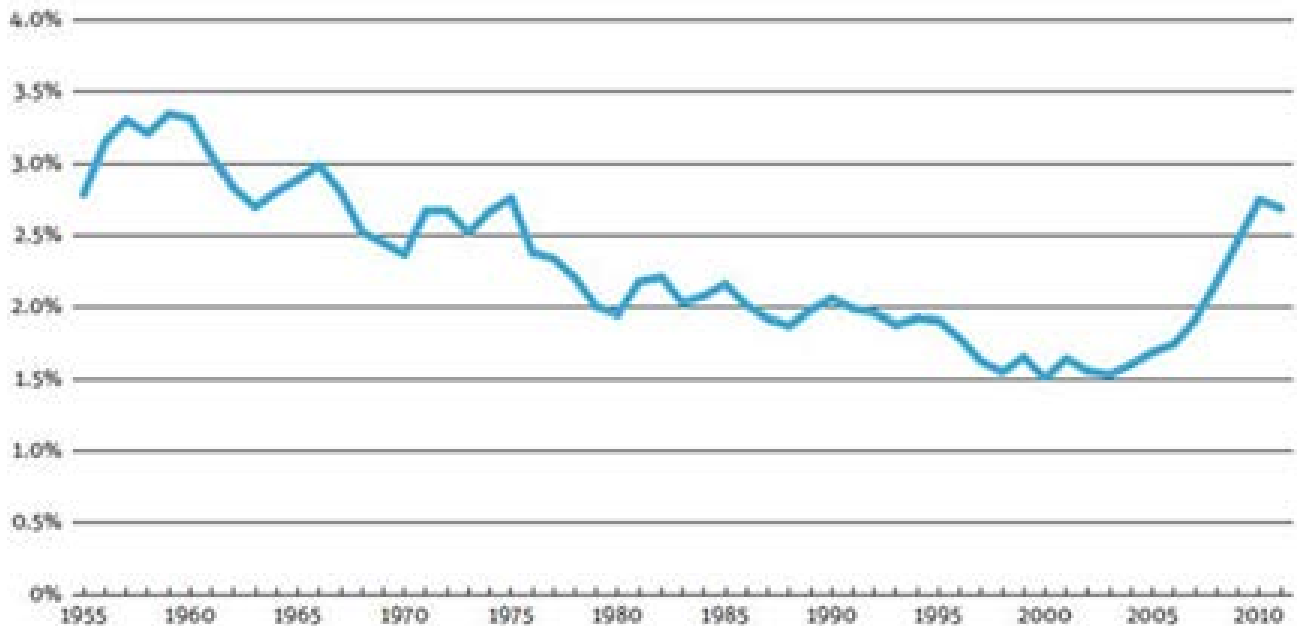
Le 23 février 2016, le Sénat a autorisé le Comité sénatorial permanent des finances nationales (ci-après « le comité ») à étudier, en vue d'en faire rapport, la conception et l'application des engagements de plusieurs milliards de dollars du gouvernement du Canada pour le financement des infrastructures. 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.

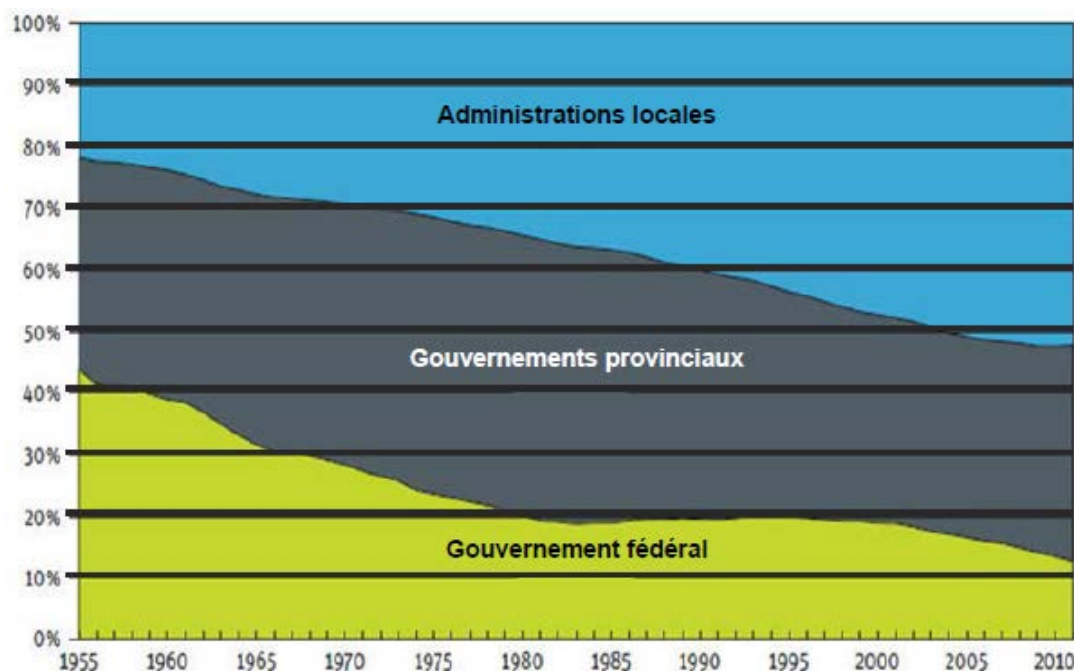
Figure 3 – Investissements dans les infrastructures publiques en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), Canada, 1955-2010



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 doublons. 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	191	3,363 Plusieurs ministères**
Investissements dans la large bande en milieu rural	6	81	253	108	52	500 ISDE
Total	1,426	3,117	275	1031	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
RNCan	Ressources naturelles Canada
ECCC	Environnement et Changement climatique Canada
AANC	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