MIEUX PLANIFIER, MIEUX INVESTIR:

Assurer la transparence, la reddition de comptes et la prévisibilité des programmes d'infrastructures fédéraux

Rapport du Comité sénatorial permanent des finances nationales

L'honorable Percy Mockler, président
L'honorable Anne C. Cools, vice-présidente

Juin 2017

SÉNAT SENATE

CANADA

SÉNAT SENATE

CANADA

Mieux planifier, Mieux investir : Assurer la transparence, la reddition de comptes et la prévisibilité des programmes d'infrastructures fédéraux

Deuxième rapport intérimaire du Comité sénatorial permanent
des finances nationales sur les dépenses en infrastructure

VINGTIÈME RAPPORT

Président
L'honorable Percy Mockler

Vice-présidente
L'honorable Anne C. Cools

Juin 2017

Renseignements :

Par courriel : NFFN@sen.parl.gc.ca
Sans frais : 1-800-267-7362
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 #NFFN

This report is also available in English

TABLE DES MATIÈRES

LE COMITÉ 2

ORDRE DE RENVOI 5

RÉSUMÉ 6

RECOMMANDATIONS 7

INTRODUCTION 8

1 RÉSULTATS OBTENUS DEPUIS LE DÉBUT DE LA PHASE 1 DU PLAN D'INFRASTRUCTURE 9

2 TRANSPARENCE ET DISPONIBILITÉ DES DONNÉES SUR L'INFRASTRUCTURE 12

3 CROISSANCE ÉCONOMIQUE ET INDICATEURS DE RENDEMENT 15

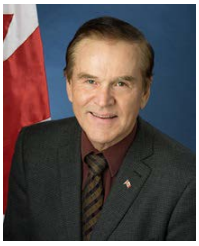
4 INFRASTRUCTURES RURALES 16

5 BANQUE DE L'INFRASTRUCTURE DU CANADA 17

CONCLUSION 23

ANNEXE 1 — TÉMOINS AYANT COMPARU DEVANT NOTRE COMITÉ 24

LE COMITÉ



L'honorable
*Percy Mockler,
président

L'honorable
*Anne C. Cools,
vice-présidente

Les honorables sénateurs :

Raynell Andreychuk

George Baker, C.P.

Joseph A. Day

Nicole Eaton

Éric Forest

*Elizabeth Marshall

Lucie Moncion

Richard Neufeld

Victor Oh

André Pratte

Yuen Pau Woo

*membre du Sous-comité du programme et de la procédure

Membres d'office du comité :

Peter Harder, C.P. (ou Diane Bellemare) et Larry Smith (ou Yonah Martin)

Autres sénateurs ayant participé, de temps à autre, aux travaux :

Ataullahjan, Batters, Bellemare, Black, Cowan, Dagenais, Dean, Enverga, Housakos, Maltais, Manning, Martin, McIntyre, Mitchell, Moore, Omidvar, Poirier, Greene Raine, Smith et Tkachuk

Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement :

Sylvain Fleury et Olivier Leblanc-Laurendeau, analystes

Direction des comités du Sénat :

Gaëtane Lemay, greffière du comité

Louise Martel, adjointe administrative

Direction des communications du Sénat :

Marcy Galipeau, chef, Comités et activités de rayonnement

Mila Pavlovic, agente des communications

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 plusieurs milliards de dollars du gouvernement fédéral pour le financement des infrastructures. Dans le cadre de son étude, notre comité a déposé un premier rapport intérimaire, intitulé *Mieux planifier, mieux investir : Atteindre le succès en infrastructure*, le 28 février 2017. L'objectif de ce deuxième rapport intérimaire est d'analyser le programme en termes de transparence, de responsabilité et de prévisibilité. Du 14 février au 16 mai 2017, notre comité a poursuivi son étude et recueilli les témoignages de 15 autres témoins, notamment de représentants du Bureau du Conseil privé, d'Infrastructure Canada, du Bureau du directeur parlementaire du budget et de la Caisse de dépôt et placement du Québec, ainsi que des experts universitaires et des groupes de réflexion.

Dans son budget déposé le 22 mars 2017, le gouvernement a réitéré ses engagements en matière d'infrastructure et prévoit, en prenant en considération les programmes existants, investir 186,7 milliards de dollars échelonnés sur 12 ans[1]. Il est entendu que ce montant doit être combiné avec les investissements d'infrastructure provinciaux, territoriaux et municipaux qui représentent deux tiers des engagements totaux en matière de financement.

Le programme du gouvernement pour le financement des infrastructures est divisé en deux phases. La phase I, totalisant 11,9 milliards de dollars sur cinq ans à partir de 2016-2017, répond aux besoins immédiats en matière d'infrastructure. La phase II, avec 81 milliards de dollars additionnels sur onze ans, se concentrera sur :

- le transport en commun;
- l'infrastructure verte;
- l'infrastructure sociale;
- l'infrastructure commerciale et les projets de transport;
- le transport et l'infrastructure des collectivités rurales et du nord.

En outre, le gouvernement créera la Banque de l'infrastructure du Canada pour fournir des garanties de prêts et des investissements en capital dans l'infrastructure.

Le gouvernement a établi deux objectifs pour ces investissements : créer de bons emplois bien rémunérés et assurer une croissance économique soutenue. Pour atteindre ces objectifs le plus efficacement possible, notre comité formule les recommandations suivantes.

[1] Infrastructure Canada, *Plan investir dans le Canada*.

RECOMMANDATIONS

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales fait les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 1 : Que le gouvernement du Canada rende accessibles toutes les données relatives aux projets d'infrastructure, à l'exception des cas où la sécurité ou la défense nationale est en jeu, et qu'il présente également toutes les données provinciales, territoriales et municipales sur les projets d'infrastructure.

RECOMMANDATION 2 : Conformément à la recommandation 1 de son premier rapport intérimaire, notre comité recommande de nouveau au gouvernement du Canada d'élaborer une stratégie nationale d'infrastructure à long terme avec des priorités claires, des objectifs concrets et des mesures de rendement spécifiques. Cette stratégie devrait également prendre en compte les priorités municipales, provinciales et territoriales.

RECOMMANDATION 3 : Que le gouvernement du Canada fasse rapport aux Canadiens et aux Canadiennes sur l'atteinte des deux objectifs énoncés dans le programme de financement de l'infrastructure, c'est-à-dire de créer des emplois et d'assurer une croissance économique soutenue.

RECOMMANDATION 4 : Que le gouvernement du Canada prenne les mesures appropriées afin de rattraper les retards pouvant survenir dans les dépenses en matière d'infrastructure.

RECOMMANDATION 5 : Que le gouvernement du Canada poursuive ses efforts en investissant de façon prioritaire dans les infrastructures de base et dans les infrastructures stratégiques, par exemple l'accès à Internet à large bande, afin d'améliorer la qualité de vie des communautés canadiennes et de permettre aux collectivités autochtones, nordiques et rurales du Canada de participer pleinement à la croissance économique du pays.

RECOMMANDATION 6 : Que le gouvernement du Canada définisse clairement la gouvernance de la Banque de l'infrastructure du Canada, son modèle opérationnel, ses pratiques et ses objectifs stratégiques.

RECOMMANDATION 7 : Que le gouvernement du Canada s'assure de l'indépendance du président et du conseil d'administration de la Banque de l'infrastructure du Canada en s'inspirant des pratiques exemplaires en matière de gouvernance ayant cours au Canada et à l'étranger.

INTRODUCTION

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 du programme de plusieurs milliards de dollars du gouvernement fédéral pour le financement des infrastructures. Dans le cadre de son étude, le mardi 28 février 2017, le comité a déposé un premier rapport intérimaire, intitulé *Mieux planifier, mieux investir : Atteindre le succès en infrastructure*, dans lequel il formulait six recommandations à l'intention du gouvernement.

Notre comité a depuis poursuivi son étude. En date du 16 mai 2017, nous avons recueilli les témoignages de 15 autres témoins, notamment de représentants du Bureau du Conseil privé, d'Infrastructure Canada, du Bureau du directeur parlementaire du budget et de la Caisse de dépôt et placement du Québec, ainsi que d'experts universitaires et de groupes de réflexion.

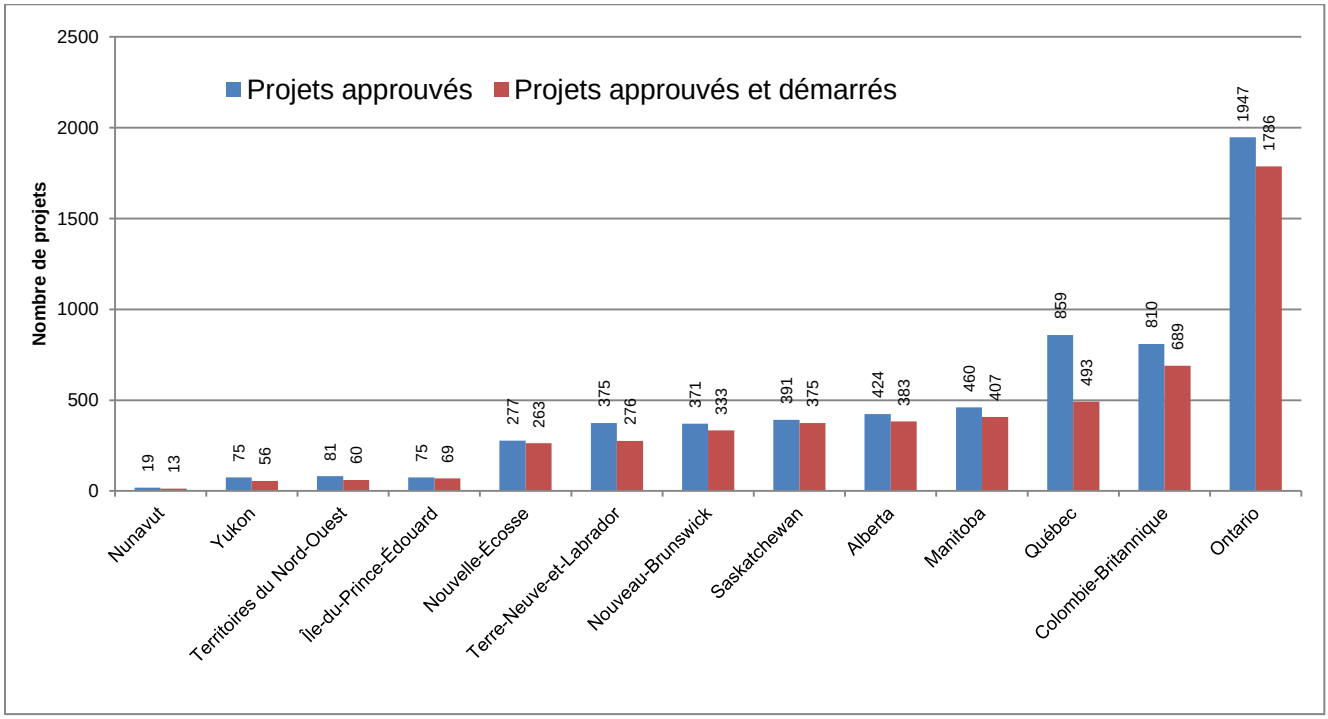
L'objectif de ce rapport est d'évaluer les résultats obtenus jusqu'à présent par le nouveau programme d'infrastructure, en utilisant, entre autres, une base de données conçue à la demande de notre comité pour identifier et surveiller les projets. L'intention exprimée par les membres du comité est de partager le contenu de la base de données avec les Canadiens et les Canadiennes de la façon la plus rentable possible. Ce deuxième rapport intérimaire examine également la transparence, la reddition de compte et la prévisibilité des données gouvernementales concernant le programme d'infrastructure et les défis de financement spécifiques aux zones rurales. Enfin, ce deuxième rapport intérimaire aborde la question de la Banque de l'infrastructure du Canada.

1 RÉSULTATS OBTENUS DEPUIS LE DÉBUT DE LA PHASE 1 DU PLAN D'INFRASTRUCTURE

Conformément à son ordre de renvoi d'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, notre comité a retenu les services d'un consultant en informatique pour créer une base de données intégrant toutes les données du plan d'infrastructure actuellement disponibles pour chacun des 32 ministères et organismes fédéraux. Afin d'assister les sénateurs dans leur analyse, la base de données, appelée *Analyseur des projets d'infrastructure* (API), peut générer un certain nombre de rapports. Le premier rapport intérimaire du comité démontrait que 1402 projets avaient été approuvés pour une valeur totale de 5,8 milliards de dollars. Le présent rapport démontre que 6194 projets ont été approuvés, pour une valeur totale de 13 milliards de dollars[2]. Notre comité ne dispose pas des ressources pour rendre la base de données ouvertement accessible à tous les Canadiens et toutes les Canadiennes mais, dans un effort pour accroître la transparence, la reddition de compte et la prédictibilité, nous sommes ouverts à la partager avec des parties intéressées où et quand cela peut être fait de manière rentable. Bien qu'il ait été utile d'inclure dans cette analyse les données provenant des municipalités, des provinces et des territoires, l'accès à ces données est limité en raison d'enjeux juridictionnels.

Entre le 1er avril 2016 et le 5 mai 2017, l'Ontario comptait le plus grand nombre de projets d'infrastructure approuvés et démarrés (voir figure 1) ainsi que le montant le plus élevé de contributions fédérales (voir figure 2). Toutefois, en termes de contribution fédérale par habitant, les Territoires du Nord-Ouest sont le plus important bénéficiaire (voir figure 3).

Figure 1 — Nombre de projets d'infrastructure approuvés et démarrés par province ou territoire, entre le 1er avril 2016 et le 5 mai 2017

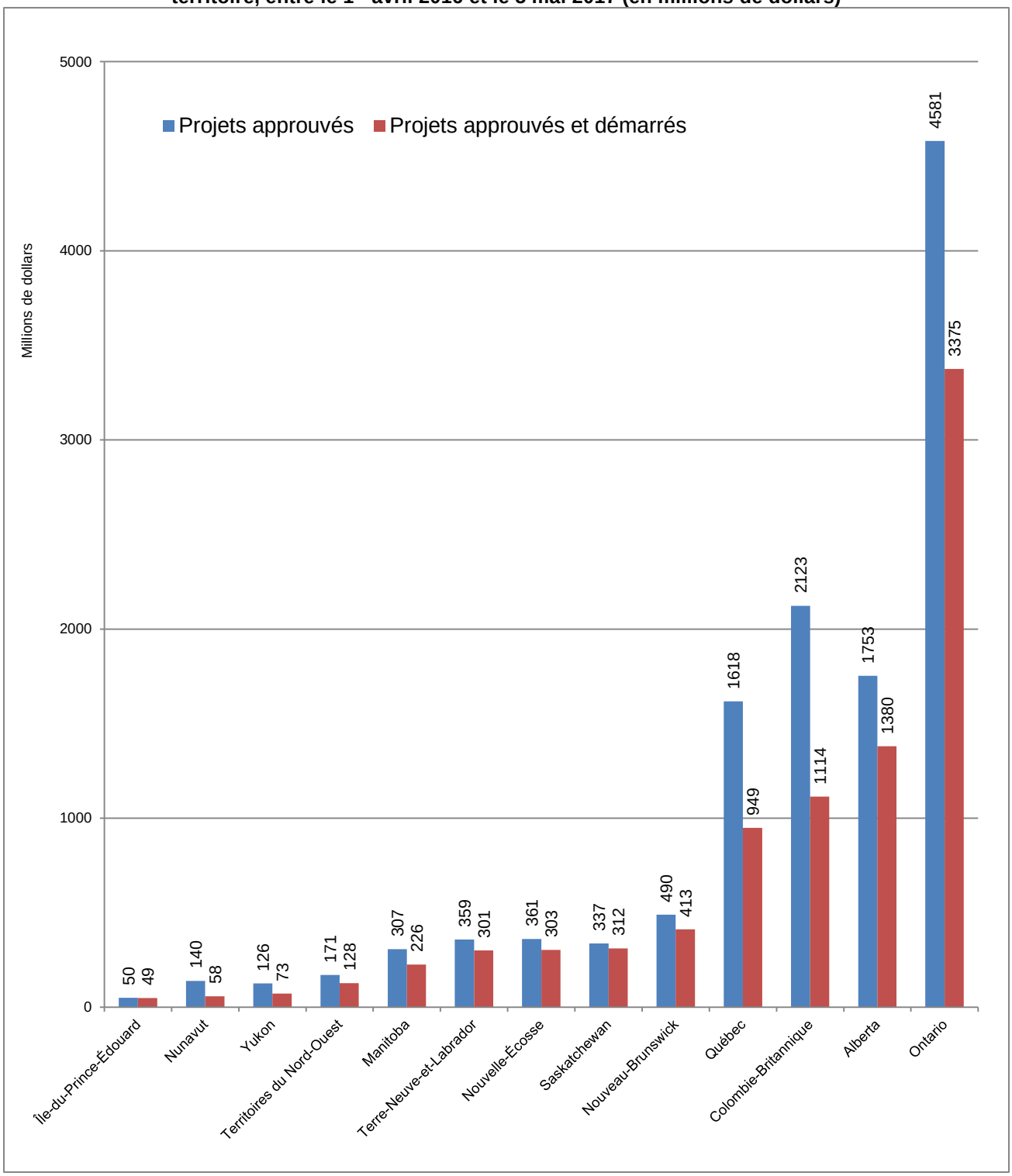


Source : Analyseur des projets d'infrastructure, version 2.0.9. (base de données créée à la demande du Comité sénatorial permanent des finances nationales)

[2] Note : les chiffres incluent ici 30 projets qui ne peuvent être attribués à une province ou à un territoire spécifique.

La figure 2 ci-dessous présente le montant total des contributions fédérales aux projets d'infrastructure dans chaque province et territoire. Tel qu'indiqué plus haut, l'Ontario a obtenu la plus grande part de l'investissement fédéral dans les infrastructures entre le 1er avril 2016 et le 5 mai 2017, recevant près de 37 % de l'enveloppe budgétaire totale pour les projets approuvés.

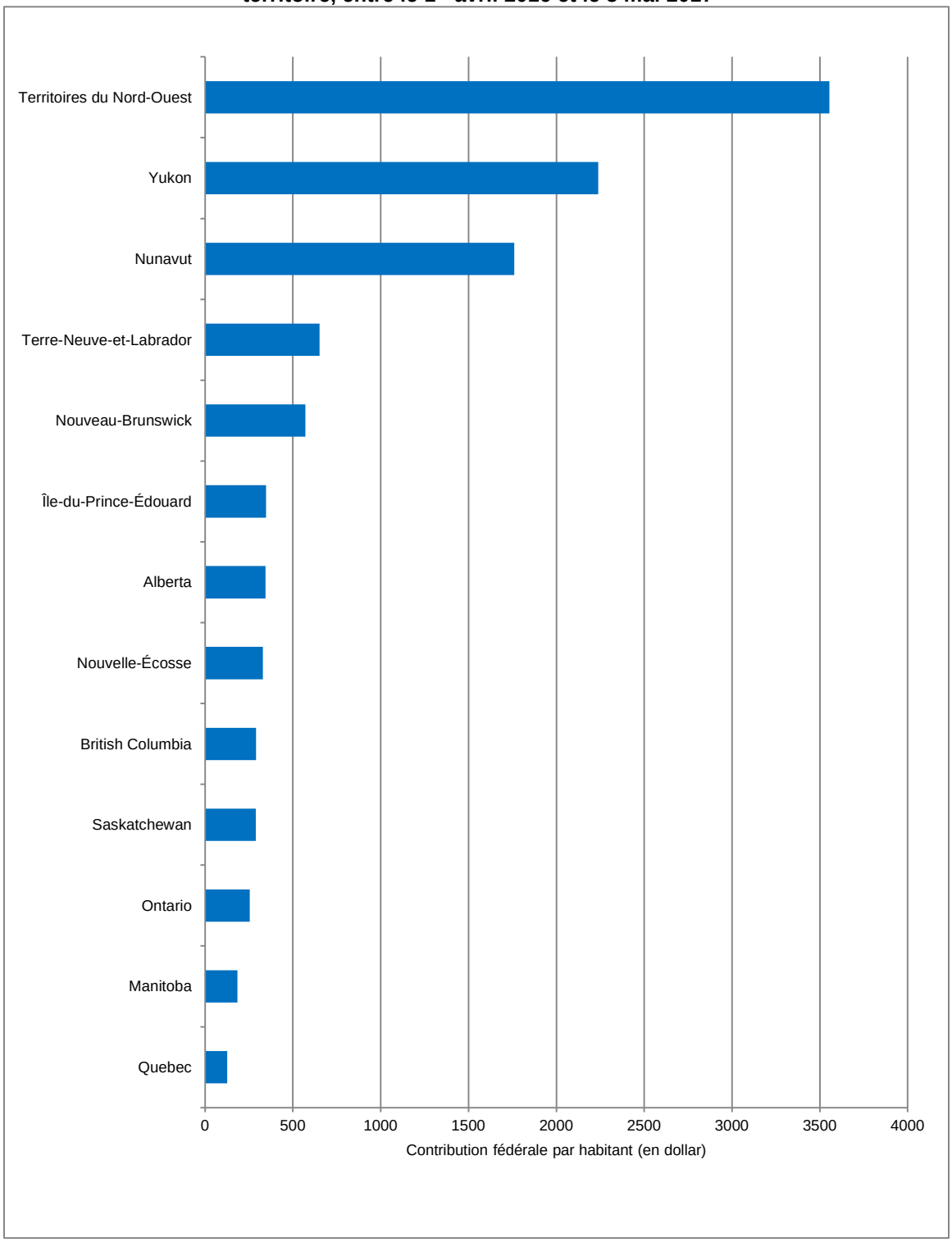
Figure 2 – Contributions fédérales aux projets d'infrastructure approuvés et démarrés par province ou territoire, entre le 1er avril 2016 et le 5 mai 2017 (en millions de dollars)



Source : Analyseur des projets d'infrastructure, version 2.0.9.

La figure 3 ci-dessous présente la contribution du gouvernement fédéral aux projets d'infrastructure approuvés par habitant, pour chaque province ou territoire.

Figure 3 – Contributions fédérales par habitant aux projets d'infrastructure approuvés par province ou territoire, entre le 1er avril 2016 et le 5 mai 2017



Source : Analyseur des projets d'infrastructure, version 2.0.9.

2 TRANSPARENCE ET DISPONIBILITÉ DES DONNÉES SUR L'INFRASTRUCTURE

Le gouvernement du Canada a exprimé un désir accru de transparence, tel qu'indiqué par son initiative de « gouvernement ouvert », dont l'objectif est « d'améliorer la transparence et la responsabilisation, d'accroître la participation des citoyens, et de stimuler l'innovation et les débouchés économiques par l'intermédiaire de données ouvertes, d'information ouverte et de dialogue ouvert[3] ». Ceci est démontré davantage par la création d'une équipe des résultats et de la livraison au sein du Bureau du conseil privé. Matthew Mendelsohn, sous-secrétaire au Cabinet, a fait la déclaration suivante :

> Il est important que le public et les parlementaires puissent savoir les sommes d'argent qui sont dépensées et comprendre clairement les intrants et les activités pour éviter de dépenser de l'argent uniquement pour dépenser de l'argent. Nous n'entreprenons pas des activités pour le simple plaisir de le faire. Nous avons toujours en tête un résultat, une retombée ou une incidence[4].

Notre comité apprécie les intentions derrière cette approche et reconnaît l'importance de la transparence et de la reddition de compte. Notre comité a toutefois constaté dans le cadre de son étude qu'il est encore difficile d'obtenir des données concernant certains programmes prioritaires du gouvernement, notamment en matière d'infrastructure.

Dans son premier rapport sur le sujet, notre comité constatait qu'il est difficile de suivre l'utilisation des fonds en infrastructure puisque le gouvernement du Canada dispose d'une multitude de programmes gérés par plus d'une trentaine de ministères et organismes, chacun ayant leurs propres priorités, indicateurs de rendement et échéanciers. Conséquemment, notre comité voit cet engagement par M. Mendelsohn comme un ajout positif à l'initiative en matière d'infrastructure, compte tenu des défis identifiés autour de la transparence, de la reddition de compte et de la prédictibilité.

Depuis le dépôt de son premier rapport, notre comité a obtenu plus d'information et de données pertinentes sur les projets et les dépenses en matière d'infrastructure de divers organismes fédéraux grâce au travail du Bureau du directeur parlementaire du budget. Toutefois, des lacunes demeurent quant à l'accès à l'information. Par exemple, notre comité n'a pas été en mesure d'obtenir les détails concernant 2 632 projets totalisant près de 1,7 milliard de dollars, les ministères et organismes responsables de ces projets les considérant comme confidentiels (tableau 1).

---

3 Gouvernement du Canada, *Gouvernement ouvert*.

4 Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1re session, 42e législature, 16 mai 2017.

Tableau 1 – Projets confidentiels et non confidentiels par organisation

Organisation	Projets non confidentiels	Projets confidentiels
Affaires autochtones et du Nord Canada	0	1682
Pêches et Océans Canada	96	549
Parcs Canada	0	124
Innovation, Science et Développement économique Canada	72	86
Santé Canada	49	73
Agence des services frontaliers du Canada	0	70
Ressources naturelles Canada	19	30
Services publics et Approvisionnement Canada	0	14
Agence de promotion économique du Canada atlantique	142	1
Gendarmerie royale du Canada	7	1
Musée des beaux-arts du Canada	0	1
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada	0	1
Agence canadienne d'inspection des aliments	1	0
Agence canadienne de développement économique du Nord	19	0
Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec	197	0
Agence spatiale canadienne	2	0
Agriculture et Agroalimentaire Canada	14	0
Centre national des arts	1	0
Commission de la capitale nationale	4	0
Conseil national de recherches du Canada	7	0
Défense nationale	66	0
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada	321	0
Emploi et Développement social Canada	643	0
Environnement et Changement climatique Canada	2	0
Infrastructure Canada	1796	0
Marine Atlantique S.C.C.	3	0
Musée des sciences et de la technologie du Canada	1	0
Patrimoine canadien	172	0
Services partagés Canada	4	0
Société canadienne d'hypothèques et de logement	2334	0
Transport Canada	13	0
Via Rail	5	0
Total	5990	2632

Note : ces données ne proviennent pas de la base de données API et pourraient ne pas correspondre aux détails présentés ailleurs dans le document.

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Selon Peter Weltman, directeur principal, Analyse des coûts et des programmes, Bureau du directeur parlementaire du budget, Infrastructure Canada est le seul ministère qui a divulgué ses projets au public canadien, bien que le Conseil du Trésor ait exhorté tous les ministères à le faire. Encore une fois, notre comité est troublé par le fait qu'il n'y ait pas un seul ministère fédéral ayant à rendre compte devant le Parlement pour ce programme de 186 milliards de dollars impliquant 32 ministères et agences.

Notre comité reconnait que certains projets doivent demeurer confidentiels jusqu'à leur annonce ou pour des raisons de sécurité. Toutefois, notre comité s'explique mal que certains ministères tels qu'Affaires autochtones et du Nord Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada ne divulguent aucune information sur les projets d'infrastructure qu'ils financent, surtout après que la ministre des Affaires autochtones et du Nord se soit engagée lors de la période des questions au Sénat à publier sur le site internet du Ministère tous ses projets d'ici le 31 mars 2017.

RECOMMANDATION 1

Que le gouvernement du Canada rende accessibles toutes les données relatives aux projets d'infrastructure, à l'exception des cas où la sécurité ou la défense nationale est en jeu, et qu'il présente également toutes les données provinciales, territoriales et municipales sur les projets d'infrastructure.

2.1 Les dépenses fédérales dans les infrastructures accusent du retard par rapport au calendrier établi dans le budget de 2016

Le Bureau du directeur parlementaire du budget (DPB) prévoit qu'environ la moitié des fonds alloués aux infrastructures proposés en 2016-2017 seront dépensés comme prévu. Ce retard, selon ses estimations, sera en partie rattrapé en 2017-2018. Selon les estimations du DPB, 89 p. 100 des dépenses prévues auront été effectuées au terme des deux premières années du programme du gouvernement (voir tableau 2). Le DPB s'attend à ce que certaines des dépenses prévues en infrastructure soient différées.

Tableau 2 — Attentes du DPB à l'égard des dépenses fédérales dans les infrastructures

	2016-2017	2017-2018	Total
Dépenses fédérales dans les infrastructures (en millions de dollars)	1 910	8176	10 086
Dépenses d'infrastructures par rapport au budget de 2016	48 %	112 %	89 %

Note : les pourcentages ci-dessus indiquent le montant des dépenses projetées par le Bureau du directeur parlementaire du budget, comparativement à ce qui était annoncé dans le budget fédéral de 2016. Il est à noter que le Parlement doit approuver annuellement les plans de dépense du gouvernement.

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget, *Perspectives économiques et financières*, avril 2017, p. 26.

Jason Jacques, directeur, Analyse économique et financière au Bureau du directeur parlementaire du budget a expliqué que puisque le gouvernement n'a dépensé que la moitié des sommes annoncées dans le budget de 2016, l'augmentation du produit intérieur brut a été réduit de la moitié pour s'établir à environ 0,1 p. 100.

3 CROISSANCE ÉCONOMIQUE ET INDICATEURS DE RENDEMENT

Dans son premier rapport, notre comité recommandait notamment 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[5]. Dans le budget de 2016, le gouvernement avait établi que ses dépenses en matière d'infrastructure auraient pour but de « [créer] de bons emplois bien rémunérés » et « [d'] assurer une croissance économique soutenue pendant de nombreuses années à venir[6] ».

Reconnaissant que les investissements dans des infrastructures stratégiques s'accompagneront de choix difficiles, Tiff Macklem doyen de la Rotman School of Management de l'Université de Toronto qui comparaissait à titre personnel, a indiqué à notre comité que ces investissements devront avoir un ancrage politique et des indicateurs clairs pour évaluer la valeur économique. Selon lui, l'objectif devrait être d'augmenter la croissance de la productivité à moyen et à long terme, en fonction du produit intérieur brut par habitant. Selon Charles Lamman, directeur, Études fiscales à l'Institut Fraser :

> En principe, les solides projets d'infrastructure peuvent améliorer la productivité de notre pays en permettant aux Canadiens de produire plus et de réduire les coûts associés à l'offre de biens et de services sur le marché. Une route, un chemin de fer ou un port qui permet de faire circuler plus de gens, de marchandises et de ressources plus efficacement et à moindre prix peut effectivement contribuer à la croissance économique. Dans la pratique, les investissements prévus par le gouvernement fédéral dans des projets d'infrastructure ne correspondent pas tous à cette description. En fait, seulement 10,6 p. 100 des quelque 100 milliards de dollars du budget d'infrastructure seront réservés au commerce et au transport. Autrement dit, le gouvernement entend consacrer près de 11 cents de chaque dollar de ce budget aux types de projets le plus susceptibles d'améliorer la productivité de notre pays[7].

De son côté, le sous-secrétaire Mendelsohn est d'avis que, bien que la productivité et la croissance économique soient importantes, d'autres indicateurs entrent en ligne de compte :

> Le gouvernement ne devrait pas se concentrer exclusivement sur les mesures économiques. Il devrait plutôt se concentrer sur un vaste éventail de mesures, dont la croissance économique et la productivité, les considérations liées à la viabilité environnementale et les considérations sociales qui, ensemble, contribuent à une bonne croissance économique et à la création de possibilités pour améliorer la qualité de vie[8].

Selon lui, de tels facteurs pourraient également accroître les perspectives économiques. Il croit qu'il est plus difficile de mesurer empiriquement l'impact économique des infrastructures sociales et vertes que des infrastructures de commerce et de transport.

---

5 Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Mieux planifier, mieux investir : atteindre le succès en infrastructure*, Ottawa, février 2017, p. 9.

6 Ministère des Finances du Canada, *Assurer la croissance de la classe moyenne*, p. 96.

7 Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1re session, 42e législature, 3 mai 2017.

8 Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1re session, 42e législature, 16 mai 2017.

Toutefois, M. Lammam a exprimé de sérieuses préoccupations concernant la valeur économique de tels projets d'infrastructure sociale : « les collectivités qui en profiteront apprécieront certainement ces initiatives, mais rien n'indique que ces dépenses amélioreront le potentiel économique à long terme. En fait, le gouvernement fédéral risque, en fin de compte, de faire du tort à l'économie en se concentrant sur ce genre de projets, surtout si les gains en productivité des projets d'infrastructure sont inférieurs aux coûts économiques imposés par les impôts qui permettront de les financer[9] ».

Notre comité est ouvert à une interprétation plus large du programme de financement des infrastructures, mais rappelle à toutes les parties intéressées que ses objectifs énoncés sont : de créer de bons emplois bien rémunérés et d'assurer une croissance économique soutenue.

RECOMMANDATION 2

Conformément à la recommandation 1 de son premier rapport intérimaire, notre comité recommande de nouveau au gouvernement du Canada d'élaborer une stratégie nationale d'infrastructure à long terme avec des priorités claires, des objectifs concrets et des mesures de rendement spécifiques. Cette stratégie devrait également prendre en compte les priorités municipales, provinciales et territoriales.

RECOMMANDATION 3

Que le gouvernement du Canada fasse rapport aux Canadiens et aux Canadiennes sur l'atteinte des deux objectifs énoncés dans le programme de financement de l'infrastructure, c'est-à-dire de créer des emplois et d'assurer une croissance économique soutenue.

RECOMMANDATION 4

Que le gouvernement du Canada prenne les mesures appropriées afin de rattraper les retards pouvant survenir dans les dépenses en matière d'infrastructure.

4 INFRASTRUCTURES RURALES

Notre comité s'est également intéressé aux besoins en infrastructures des collectivités rurales. À ce titre, certains témoins ont fait état des difficultés rencontrées lors de l'aménagement des infrastructures en milieu rural, et ils ont donné comme exemple les infrastructures nécessaires à l'accès à internet à large bande. Selon M. Lammam, 80 p. 100 des coûts associés aux infrastructures viennent de leur exploitation et de leur entretien[10].

Le professeur Ryan Gibson de l'Université de Guelph, qui a comparu à titre personnel, a souligné que les grandes distances et la faible densité de population doivent être prises en compte quand on analyse les programmes ou les politiques affectant les zones rurales, citant les disparités en matière de ressources disponibles et l'hétérogénéité des collectivités rurales[11]. Ainsi, les projets d'infrastructure rurale ont notamment pour but de servir les localités tout en minimisant les coûts liés à la distance. Parmi les aspects importants associés aux infrastructures rurales, notons le besoin de solides

9 Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1re session, 42e législature, 3 mai 2017.

10 *Ibid*.

11 *Ibid*.

mécanismes de financement, le maintien de l'efficacité financière des projets d'infrastructure et l'introduction de politiques d'infrastructure adaptées aux besoins de ces régions. Selon M. Gibson, les infrastructures rurales sont essentielles au développement économique du Canada, car elles sont nécessaires aux entreprises qui exploitent des ressources naturelles dans les zones rurales, et elles devraient créer des possibilités de développement économique et technologique. Par exemple, un meilleur accès à Internet à large bande permettrait l'accès à de nouveaux marchés.

M. Gibson a appuyé l'importance de l'accès à Internet à large bande pour susciter l'intérêt des jeunes ainsi que des entreprises en quête de projets d'investissements. Selon lui, une telle connexion Internet peut permettre aux localités rurales d'être plus concurrentielles face à la concurrence internationale. Il a fait référence à une étude menée à Churchill, au Manitoba, sur une collectivité qui a eu accès à Internet à large bande pendant trois ou quatre ans au début des années 2000[12]. Selon cette étude, des effets négatifs sur les emplois et sur la production des entreprises dans la région ont été observés après l'arrêt de ces services ; les mêmes effets auraient été remarqués en Nouvelle-Écosse. M. Lammam a également soutenu que des investissements dans un meilleur accès à Internet à large bande pourraient accroître la productivité dans les zones rurales.

Selon M. Gibson, les infrastructures de base, comme l'accès à l'eau potable dans les collectivités autochtones, nordiques et rurales, devraient avoir la priorité sur les infrastructures qui améliorent les conditions économiques, car les gens vivant dans ces collectivités doivent parfois déménager en raison du manque de services de base.

RECOMMANDATION 5

Que le gouvernement du Canada poursuive ses efforts en investissant de façon prioritaire dans les infrastructures de base et dans les infrastructures stratégiques, par exemple l'accès à Internet à large bande, afin d'améliorer la qualité de vie des communautés canadiennes et de permettre aux collectivités autochtones, nordiques et rurales du Canada de participer pleinement à la croissance économique du pays.

5 BANQUE DE L'INFRASTRUCTURE DU CANADA

5.1 Les étapes menant à la création de la Banque de l'infrastructure du Canada

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 collaborera avec les investisseurs institutionnels, comme les fonds de retraite publics et privés, pour relever les projets d'infrastructure possibles et les occasions d'investissement[13].

Dans le budget fédéral de 2017, le gouvernement précise que la Banque de l'infrastructure du Canada sera chargée d'investir au moins 35 milliards de dollars sur 11 ans. Ces investissements seront réalisés en mettant l'accent sur les grands projets transformateurs comme :

- les plans régionaux de transport en commun ;
- les réseaux de transport ;
- les interconnexions des réseaux électriques.

[12] Rural Development Institute, Brandon University, *Industry Canada Broadband Economic Impact Study*, Final Report, 31 August, 2005 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

[13] Ministère des Finances du Canada, *Énoncé économique de l'automne 2016*, Ottawa, novembre 2016, p. 29.

Le 11 avril 2017, le gouvernement a franchi un pas de plus, en inscrivant dans le projet de loi C-44, le premier projet de loi visant à mettre en œuvre certaines mesures du budget fédéral de 2017, la loi qui fonde la Banque de l'infrastructure du Canada. Cette façon de faire a soulevé le mécontentement de certains membres de notre comité, qui sont d'avis qu'une législation de cette importance et de cette complexité n'a pas sa place dans une loi de mise en œuvre du budget ; elle devrait plutôt faire l'objet d'un projet de loi distinct pour pouvoir l'étudier de manière appropriée.

Le 8 mai 2017, l'honorable Amarjeet Sohi, ministre de l'Infrastructure et des Collectivités, a annoncé que la future Banque de l'infrastructure du Canada sera située à Toronto et que le gouvernement a lancé des processus de sélection en vue de nommer les cadres supérieurs de cette société d'État, pour que celle-ci soit opérationnelle à la fin de 2017[14].

Dans le cadre de son étude sur le financement des infrastructures, notre comité demeure très attentif aux travaux du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce à qui le Sénat a donné la responsabilité d'examiner la section 18 de la partie 4 du projet de loi C-44 qui édicte la *Loi sur la Banque de l'infrastructure du Canada*. Le 8 juin 2017, ce comité a présenté son rapport au Sénat et l'a publié sur son site internet.

5.2 Le potentiel de la Banque de l'infrastructure du Canada

L'annonce par le gouvernement de la création de la Banque de l'infrastructure du Canada a suscité un vif intérêt de la part des membres de notre comité et d'un certain nombre de témoins qui ont comparu devant notre comité. Ces témoins ont exposé leurs points de vue et ont fait part de leur expertise, alors que la législation relative à la Banque de l'infrastructure du Canada était toujours à l'étude au Parlement.

Selon le projet de loi C-44[15], la Banque de l'infrastructure du Canada aura pour mission de faire des investissements et de chercher à attirer des investissements des secteurs privé et public dans des projets d'infrastructures qui seront dans l'intérêt public, qui généreront des recettes et qui seront situés au moins en partie au Canada[16]. Pour y arriver, le conseil d'administration de la Banque, composé d'un président et de huit à onze autres administrateurs[17], pourra bénéficier de véhicules financiers innovateurs[18].

Un certain nombre de témoins ont indiqué à notre comité que la Banque de l'infrastructure constituera un nouvel outil utile et efficace qui permettra d'augmenter la capacité du gouvernement à réaliser d'importants projets d'infrastructure en bénéficiant des forces des secteurs privés et publics. D'autres témoins et certains membres de notre comité ont cependant émis des réserves affirmant que le gouvernement a déjà tous les outils nécessaires pour réaliser ses objectifs en matière d'infrastructure.

---

14 Infrastructure Canada, « Le gouvernement du Canada lance un processus de recherche pour trouver les chefs de file de la Banque de l'infrastructure du Canada », Communiqué de presse, 8 mai 2017.

15 Projet de loi C-44, Partie 4, section 18, Loi sur la Banque de l'infrastructure du Canada.

16 Projet de loi C-44, Partie 4, section 18, article 6.

17 Projet de loi C-44, Partie 4, section 18, article 8.

18 Projet de loi C-44, Partie 4, section 18, article 7b)

Lors de sa comparution devant notre comité, Michael Sabia, président et chef de la direction de la Caisse de dépôt et placement du Québec et membre du Conseil consultatif en matière de croissance économique, a expliqué, comme plusieurs témoins entendus par notre comité, que les lacunes en matière d'investissement en infrastructure sont importantes au Canada, bien que les estimations de ce manque à gagner soient très variées, se situant entre 200 et 1000 milliards de dollars. Il reconnaît que les gouvernements à eux seuls ne pourront pas financer les infrastructures au Canada au niveau adéquat, en raison de leurs niveaux d'endettement.

Les témoignages entendus par notre comité suggèrent qu'il y a un très grand besoin d'investissements en infrastructure au Canada et que, lorsque ces investissements sont bien ciblés, ils rendent le Canada plus concurrentiel à l'échelle mondiale. Selon Michael Sabia : « Si [le pays a] des ports et des aéroports plus efficaces [il pourra] mieux soutenir la concurrence. » Selon lui : « [Si le Canada] a une meilleure connectivité, il sera plus concurrentiel et plus productif. Doter le Canada d'infrastructures modernes, c'est comme jeter les bases de la croissance économique[19] ».

Michael Sabia a expliqué à notre comité que la création de la Banque de l'infrastructure du Canada est également motivée par des objectifs sociaux et attirerait au Canada de nombreux investisseurs :

> Au bout du compte, la Banque de l'infrastructure aura pour but d'attirer du capital institutionnel afin d'investir dans les infrastructures canadiennes. […] Tous feront la queue pour investir au Canada. Cela permettra de libérer des ressources que nous pourrons ensuite consacrer au système de santé, au système d'éducation, aux programmes destinés aux Autochtones, bref à tout ce dont on parle dans les journaux au quotidien. C'est pourquoi nous devons être créatifs dans notre façon de financer les infrastructures ; ce n'est pas qu'une question économique ; c'est aussi une question sociale[20].

M. Macklem croit qu'une banque canadienne de l'infrastructure bien pensée pourrait jouer un rôle important dans le soutien des infrastructures stratégiques au Canada. Selon lui, il y a un énorme capital privé en quête de rendement réel à long terme ; une banque canadienne de l'infrastructure pourrait participer au capital ou offrir des garanties du gouvernement pour composer avec une part des incertitudes, particulièrement au tout début des projets. Pour reprendre ses mots :

> Nous l'avons constaté tant au Royaume-Uni qu'en Australie, où l'incertitude est atténuée en obtenant, […] des approbations du gouvernement aux premières étapes du processus. C'est là que nous avons des experts en infrastructure hautement qualifiés qui ont l'expérience de la collaboration avec le secteur privé pour restructurer, réaliser et exécuter ce genre de projets.[21]

Pour sa part, M. Lammam, a indiqué que :

---

19 Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1re session, 42e législature, 15 février 2017.

20 *Ibid*.

21 Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1re session, 42e législature, 14 février 2017.

> Pour une raison ou une autre, le gouvernement actuel s'est éloigné de ce modèle (partenariats public-privé), alors que celui-ci a fait ses preuves et pas seulement au Canada, mais aussi au Royaume-Unis et en Australie. Le Canada est devenu un chef de file dans ce domaine, entre autres grâce aux efforts du gouvernement de la Colombie-Britannique en matière de PPP, et la raison pour laquelle ces projets se sont révélés avantageux est qu'on ne leur a pas donné l'objectif d'améliorer la productivité, mais, si le gouvernement décide de construire un pont ou une route, il peut le faire de façon plus efficace et novatrice que par les moyens d'approvisionnement traditionnels[22].

Pour reprendre ses mots : « [v]oilà que nous parlons de cette nouvelle banque des infrastructures dont le gouvernement va essayer de se servir pour obtenir du capital privé. On ne voit pas bien en quoi ce sera différent des PPP et en quoi ce sera avantageux[23] ».

Jean-François Tremblay, sous-ministre adjoint et Glenn Campbell, sous-ministre adjoint, Financement d'infrastructure et investissement, Bureau de transition pour la Banque de l'infrastructure du Canada, ont tenu à rassurer les membres de notre comité sur le possible chevauchement des mandats de la Banque de l'infrastructure et de certaines sociétés d'État, comme Exportation et développement Canada et la Banque de développement du Canada. Ils ont affirmé qu'aucune entité gouvernementale n'assumait présentement le rôle prévu pour la Banque de l'infrastructure du Canada. Selon eux, les investisseurs privés n'ont pas accès à un outil conçu pour les aider à investir conjointement avec le secteur public, comme ceux prévus pour la Banque de l'infrastructure du Canada.

À la lumière des témoignages entendus, certains membres du comité demeurent préoccupés que le mandat de la Banque de l'infrastructure du Canada pourrait la placer en concurrence avec d'autres sociétés d'État fédérales.

RECOMMANDATION 6

Que le gouvernement du Canada définisse clairement la gouvernance de la Banque de l'infrastructure du Canada, son modèle opérationnel, ses pratiques et ses objectifs stratégiques.

5.3 L'investissement du gouvernement fédéral dans la Banque de l'infrastructure du Canada

Le gouvernement du Canada a prévu dans son plan d'infrastructure des investissements de 35 milliards de dollars dans la Banque de l'infrastructure du Canada, dont 20 milliards de dollars sous forme de capitaux remboursables et 15 milliards de dollars sous forme de dépenses non remboursables provenant des fonds annoncés dans son plan d'infrastructure[24]. La partie issue du plan d'infrastructure sera divisée comme suit :

---

22 Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1re session, 42e législature, 3 mai 2017.

23 *Ibid*.

24 Josh Wingrove, "New Infrastructure Bank Would Seek to Clear Billions in Backlogs," *Bloomberg*, 21 mars 2017 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

- 5 milliards de dollars pour les réseaux de transport en commun;
- 5 milliards de dollars pour les corridors de commerce et de transport;
- 5 milliards de dollars pour les projets d'infrastructure verte[25].

Glenn Campbell a expliqué que les 35 milliards de dollars ne seront pas transférés en un seul montant forfaitaire par le gouvernement, mais en fonction des besoins opérationnels de la Banque de l'infrastructure du Canada, afin de que cette dernière ne soit pas dans l'obligation de gérer une importante somme de trésorerie.

Il a également précisé que suivant les règles de la comptabilité d'exercice applicables aux sociétés d'État, le gouvernement devra comptabiliser les 15 milliards de dollars dans ses comptes. Pour ce qui est du capital additionnel de 20 milliards de dollars, le gouvernement obtiendra un actif en contrepartie de son investissement. Ce montant de 20 milliards n'aura ainsi aucune incidence budgétaire pour le gouvernement. Cette conclusion s'harmonise avec l'Énoncé économique de l'automne 2016 du gouvernement.

5.4 Gouvernance de la Banque d'infrastructure du Canada

Selon le projet de loi C-44, le président de la Banque de l'infrastructure du Canada est nommé à titre amovible par le gouverneur en conseil pour le mandat que celui-ci estime indiqué[26]. Le fait que le gouvernement puisse mettre fin aux fonctions, révoquer ou suspendre de la sorte le président de la Banque de l'infrastructure du Canada a suscité des craintes de la part de certains témoins et des membres de notre comité quant à l'indépendance du président de la société d'État face au gouvernement. Tiff Macklem a indiqué que pour être efficace, la Banque de l'infrastructure devra être dotée d'un mandat clair et d'une indépendance opérationnelle suffisante pour pouvoir attirer les meilleurs talents en infrastructure et produire des évaluations expertes en matière de propositions de projets.

Afin d'atteindre un juste équilibre entre l'intérêt public et l'indépendance voulue pour bien exercer son mandat, M. Macklem est d'avis que le modèle de gouvernance de l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada devrait servir d'exemple. En effet, selon la *Loi sur l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada*[27], le président est nommé par le gouverneur en conseil à « titre inamovible pour le mandat qu'il juge indiqué ». Il convient de noter que selon cette même Loi, le président peut tout de même faire l'objet d'une révocation motivée[28] de la part du gouverneur en conseil.

M. Tremblay ne partage pas cet avis et croit que la Banque aura une très grande autonomie et décidera des projets auxquels elle prendra part, bien qu'il y ait un dialogue avec le gouvernement. Selon lui, cette façon de faire est tout à fait similaire aux autres sociétés d'État.

RECOMMANDATION 7

Que le gouvernement du Canada s'assure de l'indépendance du président et du conseil d'administration de la Banque de l'infrastructure du Canada en

[25] Infrastructure Canada, *Banque de l'infrastructure du Canada*, 23 mai 2017.

[26] Projet de loi C-44, Section 18, article 8 (3) : Loi sur la Banque de l'infrastructure du Canada.

[27] Loi sur l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada, article 12 (1).

[28] Loi sur l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada, article 12 (2).

s’inspirant des pratiques exemplaires en matière de gouvernance ayant cours au Canada et à l’étranger.

CONCLUSION

Compte tenu du déficit en matière d'infrastructure publique au Canada, estimé entre 200 et 1000 milliards de dollars[29], et de la capacité financière limitée des municipalités, des provinces et des territoires, il est généralement reconnu par les témoins que le gouvernement du Canada est bien avisé d'investir dans les infrastructures. Toutefois, tous ne s'entendent pas sur l'ampleur des investissements que devrait effectuer le gouvernement fédéral.

Il importe toutefois que ces investissements – qui représentent pour le gouvernement fédéral seulement plus de 180 milliards de dollars sur 12 ans – atteignent leurs deux objectifs énoncés : de créer de bons emplois bien rémunérés et d'assurer une croissance économique soutenue, bien que d'autres objectifs aient été discutés en ce qui concerne la qualité de vie et la productivité. Ces dépenses en infrastructure doivent reposer sur des décisions de planification solides et donner des résultats concrets.

Le gouvernement doit être transparent, responsable et prévisible, et rendre accessibles au public ses données relatives aux projets d'infrastructure. Il doit être prudent dans la mise en place de la Banque de l'infrastructure du Canada et, s'il veut atteindre son objectif de croissance économique grâce aux dépenses en infrastructure, il doit cibler les projets d'infrastructure qu'il finance en ce sens.

Comme il l'a énoncé dans son premier rapport, notre comité considère que le gouvernement du Canada doit élaborer une stratégie nationale d'infrastructure à long terme avec des priorités claires, des objectifs concrets et des mesures de rendement spécifiques. Cette stratégie devrait également prendre en compte les priorités municipales, provinciales et territoriales.

À mesure que le gouvernement ira de l'avant avec son plan d'infrastructure de plusieurs milliards de dollars, notre comité surveillera attentivement de quelle façon il dépense ces fonds par rapport à ses objectifs déclarés pour ce programme de financement des infrastructures. Notre comité surveillera également le fonctionnement du modèle de gouvernance de la Banque de l'infrastructure du Canada. Des investissements judicieux dans l'infrastructure peuvent déboucher sur des avantages durables : créer des collectivités en santé, accroître la prospérité et la productivité du Canada, et aussi jeter les fondations pour l'avenir.

[29] Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1re session, 42e législature, 15 février 2017.

ANNEXE 1 — TÉMOINS AYANT COMPARU DEVANT NOTRE COMITÉ

Bureau du Conseil privé
Matthew Mendelsohn, sous-secrétaire du Cabinet, Résultats et livraison
Francis Bilodeau, sous-secrétaire adjoint du Cabinet, Résultats et livraison
(16-05-2017)

Bureau du directeur parlementaire du budget
Jean-Denis Fréchette, directeur parlementaire du budget
Peter Weltman, directeur principal, Analyse des coûts et des programmes
Jason Jacques, directeur, Analyse économique et financière
(03-05-2017)

Caisse de dépôt et placement du Québec
Michael Sabia, président et chef de la direction
Macky Tall, premier vice-président, Infrastructures
(15-02-2017)

Infrastructure Canada
Jean-François Tremblay, sous-ministre adjoint, Financement d'infrastructure et investissement
Darlene Boileau, sous-ministre adjointe, Services ministériels et dirigeante principale des finances
Marc Fortin, sous-ministre adjoint, Opérations des programmes
Glenn Campbell, directeur exécutif, Bureau de transition pour la Banque de l'infrastructure du Canada
Alain Desruisseaux, directeur général, Politiques stratégiques et initiatives prioritaires
(16-05-2017)

Institut Fraser
Charles Lammam, directeur, Études fiscales
(03-05-2017)

Ryan Gibson, professeur, chaire Libro de développement économique régional, École de design environnemental et de développement rural, Université de Guelph
(03-05-2017)

Tiff Macklem, doyen, Rotman School of Management, Université de Toronto
(14-02-2017)