



57 Elizabeth II  
A.D. 2008  
Canada

# **Journals of the Senate**

# **Journaux du Sénat**

2nd Session, 39th Parliament

2<sup>e</sup> session, 39<sup>e</sup> législature

N<sup>o</sup> 68

Wednesday, June 11, 2008

Le mercredi 11 juin 2008

1:30 p.m.

13 h 30

**The Honourable NOËL A. KINSELLA, Speaker**

**L'honorable NOËL A. KINSELLA, Président**

The Members convened were:

The Honourable Senators

Adams  
Andreychuk  
Angus  
Bacon  
Banks  
Brown  
Bryden  
Callbeck  
Carstairs  
Champagne  
Chaput  
Cochrane  
Comeau  
Cook  
Corbin

Cordy  
Cowan  
Dawson  
Day  
Di Nino  
Dyck  
Eyton  
Fairbairn  
Fortier  
Fox  
Fraser  
Gill  
Goldstein  
Grafstein  
Gustafson

Les membres présents sont:

Les honorables sénateurs

Hervieux-Payette  
Jaffer  
Johnson  
Joyal  
Kenny  
Kinsella  
Lapointe  
LeBreton  
Losier-Cool  
Lovelace Nicholas  
Mahovlich  
Massicotte  
McCoy  
Mercer  
Merchant

Milne  
Mitchell  
Moore  
Murray  
Nancy Ruth  
Nolin  
Oliver  
Pépin  
Peterson  
Phalen  
Pitfield  
Prud'homme  
Ringuette  
Rivest  
Robichaud

St. Germain  
Segal  
Smith  
Spivak  
Stollery  
Stratton  
Tardif  
Tkachuk  
Trenholme Counsell  
Watt  
Zimmer

The Members in attendance to business were:

The Honourable Senators

Adams  
Andreychuk  
Angus  
Bacon  
Banks  
Brown  
Bryden  
Callbeck  
Carstairs  
Champagne  
Chaput  
Cochrane  
Comeau  
Cook  
Corbin

Cordy  
Cowan  
Dawson  
Day  
Di Nino  
\*Downe  
Dyck  
Eyton  
Fairbairn  
Fortier  
Fox  
Fraser  
Gill  
Goldstein  
Grafstein

Les membres participant aux travaux sont:

Les honorables sénateurs

Gustafson  
Hervieux-Payette  
Jaffer  
Johnson  
Joyal  
Kenny  
Kinsella  
Lapointe  
LeBreton  
Losier-Cool  
Lovelace Nicholas  
Mahovlich  
Massicotte  
McCoy  
Mercer

Merchant  
Milne  
Mitchell  
Moore  
Murray  
Nancy Ruth  
Nolin  
Oliver  
Pépin  
Peterson  
Phalen  
Pitfield  
Prud'homme  
Ringuette  
Rivest

Robichaud  
St. Germain  
Segal  
Smith  
Spivak  
Stollery  
Stratton  
Tardif  
Tkachuk  
Trenholme Counsell  
Watt  
Zimmer

## PRAYERS

## SENATORS' STATEMENTS

Some Honourable Senators made statements.

## DAILY ROUTINE OF BUSINESS

## TABLING OF DOCUMENTS

The Honourable the Speaker tabled the following:

Report of the Senate Ethics Officer, for the fiscal year ended March 31, 2008, pursuant to the *Parliament of Canada Act*, R.S.C. 1985, c. P-1, sbs. 20.7.—Sessional Paper No. 2/39-635S.

The Honourable Senator Comeau tabled the following:

Document entitled *Canada's Engagement in Afghanistan — Setting a Course to 2011*, dated June 2008.—Sessional Paper No. 2/39-636.

Report of the Nisga'a Final Agreement: Implementation Report for 2005-2006.—Sessional Paper No. 2/39-637.

Annual Report of the Westbank First Nation Self-Government for 2005-2006.—Sessional Paper No. 2/39-638.

## PRESENTATION OF REPORTS FROM STANDING OR SPECIAL COMMITTEES

The Honourable Senator Day, Chair of the Standing Senate Committee on National Finance, presented its sixteenth report entitled: *Infrastructure Programs and Regional Development Agencies*.

*(The report is printed as an appendix at pages 1272-1333.)*

The Honourable Senator Day moved, seconded by the Honourable Senator Callbeck, that the report be placed on the Orders of the Day for consideration at the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Chaput, Chair of the Standing Senate Committee on Official Languages, tabled its fourth report entitled: *Reflecting Canada's Linguistic Duality at the 2010 Olympic and Paralympic Winter Games: A Golden Opportunity*.—Sessional Paper No. 2/39-639S.

The Honourable Senator Chaput moved, seconded by the Honourable Senator Mitchell, that the report be placed on the Orders of the Day for consideration at the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

## PRIÈRE

## DÉCLARATIONS DE SÉNATEURS

Des honorables sénateurs font des déclarations.

## AFFAIRES COURANTES

## DÉPÔT DE DOCUMENTS

L'honorable Président dépose sur le bureau ce qui suit :

Rapport du Conseiller sénatorial en éthique pour l'exercice terminé le 31 mars 2008, conformément à la *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C 1985 ch. P-1, par. 20.7.—Document parlementaire n° 2/39-635S.

L'honorable sénateur Comeau dépose sur le bureau ce qui suit :

Rapport intitulé *L'engagement du Canada en Afghanistan — Tracer la voie vers 2011*, daté de juin 2008.—Document parlementaire n° 2/39-636.

Rapport sur l'Accord définitif Nisga'a : rapport de mise en œuvre pour 2005-2006.—Document parlementaire n° 2/39-637.

Rapport annuel de 2005-2006 sur l'autonomie gouvernementale de la Première nation de Westbank.—Document parlementaire n° 2/39-638.

## PRÉSENTATION DE RAPPORTS DE COMITÉS PERMANENTS OU SPÉCIAUX

L'honorable sénateur Day, président du Comité sénatorial permanent des finances nationales, présente le seizième rapport de ce Comité, intitulé *Programmes d'infrastructure et organismes de développement régional*.

*(Le rapport est imprimé en annexe aux pages 1272 à 1333.)*

L'honorable sénateur Day propose, appuyé par l'honorable sénateur Callbeck, que le rapport soit inscrit à l'ordre du jour pour étude à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Chaput, présidente du Comité sénatorial permanent des langues officielles, dépose le quatrième rapport de ce Comité intitulé *Refléter la dualité linguistique lors des jeux olympiques et paralympiques d'hiver de 2010 : une occasion en or*.—Document parlementaire n° 2/39-639S.

L'honorable sénateur Chaput propose, appuyée par l'honorable sénateur Mitchell, que le rapport soit inscrit à l'ordre du jour pour étude à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

**TABLING OF REPORTS FROM INTER-PARLIAMENTARY DELEGATIONS**

The Honourable Senator Champagne, P.C., tabled the following:

Report of the Canadian Section of the Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) respecting its participation at the Meeting of the Political Committee of the APF, held in Strasbourg, France, on April 10 and 11, 2008.—Sessional Paper No. 2/39-640.

The Honourable Senator Grafstein, tabled the following:

Report of the Canadian Delegation of the Canada-United States Inter-Parliamentary Group respecting the Congressional Visit by Members of the Canada-United States Inter-Parliamentary Group, held in Washington, D.C., United States, from April 22 to 25, 2008.—Sessional Paper No. 2/39-641.

Report of the Canadian Delegation of the Canada-United States Inter-Parliamentary Group respecting its participation at the Canadian/American Border Trade Alliance: The Canadian/US Border — A Unified Focus, held in Ottawa, Ontario, from April 27 to 29, 2008.—Sessional Paper No. 2/39-642.

---

*With leave,*  
The Senate reverted to **Presentation of Reports From Standing or Special Committees.**

The Honourable Senator Banks, Chair of the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources, tabled its ninth report entitled: *Sustainable Development: A Report Card.*—Sessional Paper No. 2/39-643S.

The Honourable Senator Banks moved, seconded by the Honourable Senator Day, that the report be placed on the Orders of the Day for consideration at the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

**NOTICES OF MOTIONS**

With leave of the Senate,  
The Honourable Senator Tardif moved, seconded by the Honourable Senator Comeau:

That, at 3 o'clock p.m. on Thursday, June 12, 2008, the Senate resolve itself into a committee of the whole in order to hear from Phil Fontaine, National Chief of the Assembly of First Nations, Mary Simon, President of the Inuit Tapiriit Kanatami, and Clem Chartier, President of the Metis National Council, respecting the government's statement of apology to former students of Indian Residential Schools.

The question being put on the motion, it was adopted.

**DÉPÔT DE RAPPORTS DE DÉLÉGATIONS INTERPARLEMENTAIRES**

L'honorable sénateur Champagne, C.P., dépose sur le bureau ce qui suit :

Rapport de la section canadienne de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) relativement à sa participation à la réunion de la Commission de politique de l'APF, tenue à Strasbourg (France) les 10 et 11 avril 2008.—Document parlementaire n° 2/39-640.

L'honorable sénateur Grafstein dépose sur le bureau ce qui suit :

Rapport de la délégation canadienne du Groupe interparlementaire Canada-États-Unis concernant la visite au Congrès par des membres du Groupe interparlementaire Canada-États-Unis, tenue à Washington, D.C. (États-Unis) du 22 au 25 avril 2008. —Document parlementaire n° 2/39-641.

Rapport de la délégation canadienne du Groupe interparlementaire Canada-États-Unis concernant sa participation à la « Canadian/American Border Trade Alliance : La frontière canado-américaine — Une orientation concertée », tenue à Ottawa (Ontario) du 27 au 29 avril 2008.—Document parlementaire n° 2/39-642.

---

*Avec permission,*  
Le Sénat revient à la **Présentation de rapports de comités permanents ou spéciaux.**

L'honorable sénateur Banks, président du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, dépose le neuvième rapport de ce Comité intitulé *Le développement durable : bilan.*—Document parlementaire n° 2/39-643S.

L'honorable sénateur Banks propose, appuyé par l'honorable sénateur Day, que le rapport soit inscrit à l'ordre du jour pour étude à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

**AVIS DE MOTIONS**

Avec la permission du Sénat,  
L'honorable sénateur Tardif propose, appuyée par l'honorable sénateur Comeau,

Que, à 15 heures, le jeudi 12 juin 2008, le Sénat se forme en comité plénier pour entendre Phil Fontaine, Chef national de l'Assemblée des Premières Nations, Mary Simon, Présidente de l'Inuit Tapiriit Kanatami, et Clem Chartier, Président du Ralliement national des Métis, au sujet de la déclaration d'excuses du gouvernement aux anciens élèves des pensionnats indiens.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

**ORDERS OF THE DAY****GOVERNMENT BUSINESS****BILLS**

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Oliver, seconded by the Honourable Senator Segal, for the third reading of Bill C-23, An Act to amend the Canada Marine Act, the Canada Transportation Act, the Pilotage Act and other Acts in consequence.

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the third time and passed.

Ordered, That a message be sent to the House of Commons to acquaint that House that the Senate has passed this bill, without amendment.

**ADJOURNMENT**

The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Nolin:

That the Senate do now adjourn.

The question being put on the motion, it was adopted.

*(Accordingly, at 2:28 p.m. the Senate was continued until 1:30 p.m. tomorrow.)*

---

***Changes in Membership of Committees Pursuant to Rule 85(4)***
**Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs**

The name of the Honourable Senator Cochrane substituted for that of the Honourable Senator Di Nino (*June 10*).

The names of the Honourable Senators Carstairs and Cowan substituted for those of the Honourable Senators Watt and Campbell (*June 11*).

**Standing Senate Committee on National Finance**

The name of the Honourable Senator Massicotte substituted for that of the Honourable Senator Biron (*June 11*).

**ORDRE DU JOUR****AFFAIRES DU GOUVERNEMENT****PROJETS DE LOI**

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Oliver, appuyée par l'honorable sénateur Segal, tendant à la troisième lecture du projet de loi C-23, Loi modifiant la Loi maritime du Canada, la Loi sur les transports au Canada, la Loi sur le pilotage et d'autres lois en conséquence.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la troisième fois et adopté.

Ordonné : Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'informer que le Sénat a adopté ce projet de loi, sans amendement.

**AJOURNEMENT**

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Nolin,

Que le Sénat s'ajourne maintenant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*(En conséquence, à 14 h 28 le Sénat s'ajourne jusqu'à 13 h 30 demain.)*

---

***Modifications de la composition des comités conformément à l'article 85(4) du Règlement***
**Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles**

Le nom de l'honorable sénateur Cochrane substitué à celui de l'honorable sénateur Di Nino (*10 juin*).

Les noms des honorables sénateurs Carstairs et Cowan substitués à ceux des honorables sénateurs Watt et Campbell (*11 juin*).

**Comité sénatorial permanent des finances nationales**

Le nom de l'honorable sénateur Massicotte substitué à celui de l'honorable sénateur Biron (*11 juin*).

APPENDIX  
(see p. 1269)

Wednesday, June 11, 2008

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

SIXTEENTH REPORT

Your Committee, to which were referred the 2008-2009 Estimates, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, February 28, 2008, examined the said Estimates and herewith presents its report on *Infrastructure Programs and Regional Development Agencies*.

Respectfully submitted,

*Le président,*

JOSEPH A. DAY

*Chair*

ANNEXE  
(voir p. 1269)

Le mercredi 11 juin 2008

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

SEIZIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été référé le Budget des dépenses 2008-2009, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 28 février 2008, examiné ledit Budget et présente ici son rapport sur les *Programmes d'infrastructure et organismes de développement régional*.

Respectueusement soumis,

SENATE



SÉNAT

CANADA

## Report on Infrastructure Programs and Regional Development Agencies

STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

SIXTEENTH REPORT

*Chair*

The Honourable Joseph A. Day

*Deputy Chair*

The Honourable Terry Stratton

June 2008

## TABLE OF CONTENTS

A. INTRODUCTION .....	3
B. THE INFRASTRUCTURE ISSUE.....	3
C. BACKGROUND ON FEDERAL INFRASTRUCTURE PROGRAMMING .....	5
D. A BRIEF HISTORY OF REGIONAL DEVELOPMENT IN CANADA.....	16
E. THE REGIONAL DEVELOPMENT AGENCIES .....	17
F. CONCLUDING COMMENTS AND RECOMMENDATIONS.....	29



**STANDING SENATE COMMITTEE ON  
NATIONAL FINANCE REPORT ON INFRASTRUCTURE  
PROGRAMS AND REGIONAL DEVELOPMENT AGENCIES**

**A. INTRODUCTION**

The federal government has long been involved in infrastructure activities through its participation in the building of national physical assets such as canals, railways, telegraphic lines and the national highway system. In a previous report the Committee examined the issues of infrastructure funding and the vertical and municipal fiscal balances.<sup>1</sup> As a result of this earlier study, the Committee had recommended that the Government make permanent the Gas Tax Fund, and introduce an escalator to protect its value over time. The Committee also recommended that the federal government develop in collaboration with the other levels of government a national plan that would guide long-term government investment in infrastructure.

As part of its review of the 2008-2009 Estimates, the Senate National Finance Committee decided to examine federal expenditures on infrastructure and related activities, including the participation of federal regional development agencies in the delivery of infrastructure funding.

**B. THE INFRASTRUCTURE ISSUE**

Mr. Gord Steeves, President of the Federation of Canadian Municipalities (FCM), and Mr. Gabriel Miller, Intergovernmental Relations Manager of FCM outlined for the Committee the current state of the infrastructure issues that Canada faces<sup>2</sup>. They reminded the Committee that municipal governments continue to lack the resources and fiscal tools required to deal effectively with deteriorating municipal infrastructure. Currently, they estimate that the required investments in infrastructure have reached \$123 billion. Municipalities cannot carry out the necessary investments because they are facing a fiscal squeeze, caught between a growing range of responsibilities and inadequate financial resources. This squeeze has caused the deferral of much-needed investments in infrastructure, leading to a physical decay that harms the capacity of Canadian cities and communities to carry out their role in the Canadian economy.

The witnesses also revealed the importance that Canadians place on infrastructure renewal. According to a large national public opinion survey<sup>3</sup> that FCM recently participated in, “assistance to communities for infrastructure is the second most important priority, well ahead of competing priorities such as post-secondary education, climate

---

<sup>1</sup> Standing Senate Committee on National Finance, Seventeenth Report, June 2007, “The Vertical and Municipal Fiscal Balance”.

<sup>2</sup> Standing Senate Committee on National Finance, Evidence, Tuesday, May 13, 2008.

<sup>3</sup> Gregg, Kelly, Sullivan, & Woolstencroft, April 2008, Benchmark: A Report on the Key Issues and Challenges Facing Canadian Municipalities, 2008.

change, economic development and Afghanistan”<sup>4</sup>. Furthermore, the study revealed that over half of Canadians surveyed feel that investments in infrastructure are falling behind and that more than 90% say that the federal government should provide financial support to assist municipal governments with infrastructure issues.

While the witnesses see continued need to deal with the deteriorating state of municipal infrastructure, they are encouraged by the longer-term focus of federal government. As Mr. Steeves stated in his opening remarks:

“...it is the last three to five years that has seen a sea change in the government's approach to funding municipal governments. The key difference has been the government's focus on the long term, which is much welcomed. Starting in Budget 2006, the government clearly recognized the need for long term investment horizon for infrastructure at the time defined as seven years. Budget 2008 took a significant step further by making the tax permanent. For the first time, the government is recognizing the reality of infrastructure planning and investment.”

He believes that with an undertaking on the part of all orders of government to commit to and develop a long-term investment strategy with agreed-upon priorities, that it is possible to cover the required infrastructure investments in one generation, or 20 years.

According to the FCM, the federal government, in cooperation with provincial and territorial governments, liaising with municipal governments through FCM, should develop a legislative package including:

- An action plan and comprehensive research agenda to develop targets for eliminating the municipal infrastructure deficit and indicators to measure our progression over time;
- A gas tax escalator to protect the purchasing power of this critical investment against inflation and growing needs; long term extensions of application based programs to provide greater certainty, facilitate long term planning, reduce delays due to negotiation and eliminate gaps in funding; and
- A program for best practice development, new research and information sharing among all orders of government.

---

<sup>4</sup> Senate Standing Committee on National Finance, Evidence, May 13, 2008.

## **C. BACKGROUND ON FEDERAL INFRASTRUCTURE PROGRAMMING<sup>5</sup>**

To better focus its efforts in managing infrastructure initiatives, the federal government established the Office of Infrastructure Canada (OIC) in August 2002, as a dedicated department responsible for managing and coordinating infrastructure activities and programs. The Department, along with Transport Canada, the Canadian Transportation Agency, the Transportation Appeal Tribunal of Canada, and 16 Crown Corporations are part of a larger Transport, Infrastructure and Communities (TIC) portfolio. Together, they contribute to rural and urban infrastructure, and make sure that Canadian roads, bridges, railroads, ports and airports are appropriately located, well-built, maintained, safe and secure.

The Office of Infrastructure Canada coordinates a program called Building Canada—which invests federal government funds in important national and local infrastructure projects. It aims to deliver sustainable infrastructure such as highways, water treatment and wastewater plants, public transit, and green energy plants. The Department also contributes to leading-edge public policy and decision-making through collaborative efforts in developing a knowledge base and research networks relating to infrastructure. It manages infrastructure program funds and works with federal partners, including provinces, territories, municipalities and others to meet the infrastructure needs of all Canadians. While Infrastructure Canada is still operating a number of older programs, its future orientation is now encompassed within the Building Canada Plan (BCP).

### **a) The Building Canada Plan**

The Building Canada Plan brings together the government's rationale for assisting provinces and municipalities address their infrastructure renewal efforts. It begins with the government's view on the impact of infrastructure facilities on the lives of Canadians.

#### **1) Effects of Infrastructure on the Country**

The federal government recognizes that there is a role for it to play in promoting the reinvestment in Canada's infrastructure. It has identified three major areas where efficient and effective infrastructure will have desirable consequences for the country. These are: the stimulation of economic growth, the preservation of the environment and the development of communities.

---

<sup>5</sup> Information on the Office of Infrastructure Canada is available on its web site at [http://www.infrastructure.gc.ca/index\\_e.shtml](http://www.infrastructure.gc.ca/index_e.shtml)

If Canada is to continue to live up to its potential in a global economy a modern, efficient and reliable infrastructure is essential to the country's prosperity today and for the long-term.<sup>6</sup> Nowhere is this more evident than in its international trade. The export of goods and services accounted for 38 percent of the country's Gross Domestic Product (GDP) in 2005. More than \$1.8 billion in trade crosses the Canada-US border alone each day. All of these trade activities rely upon good networks of roads, ports and border crossings that can handle the volume of traffic. Any bottlenecks in the system would jeopardize the very economic livelihood upon which Canada depends.

The condition of the country's infrastructure has a direct impact on the environment and the health of Canadians<sup>7</sup>. Effective design and maintenance of infrastructure can reduce the negative effects of human activity, thereby protecting and even improving the environment. Efficient energy generation, urban transit systems and waste management facilities reduce the effects of pollution on human health and can contribute to more attractive living condition in cities.

Infrastructure is important not only for Canada's larger municipalities but is also important for its remote and rural communities<sup>8</sup>. Smaller communities face unique challenges because they must build and maintain the full range of municipal infrastructure regardless of their population size. Without adequate and affordable transportation a community's development may be restricted because of reduced citizen mobility. In remote communities, the lack of broadband communications service may deter investments and reduce the residents' quality of life.

## **2) The Elements of the Building Canada Plan<sup>9</sup>**

The federal government aims through the Building Canada Plan, to provide for all orders of government an opportunity to work together to plan and build a modern Canadian system of infrastructure.

As is illustrated in Chart 1, the government's vision is:

Building a stronger, safer and better Canada through modern world-class public infrastructure.

---

<sup>6</sup> Infrastructure Canada, 2007, *Building Canada: Modern Infrastructure for a Strong Canada*, page 6.

<sup>7</sup> *Building Canada: Modern Infrastructure for a Strong Canada*, page 8.

<sup>8</sup> *Building Canada: Modern Infrastructure for a Strong Canada*, page 10.

<sup>9</sup> *Building Canada: Modern Infrastructure for a Strong Canada*, page 12.

The Plan identifies three areas of national importance or themes under which activities and support will be organized:

**i) Theme I: Building a Stronger Economy**

The objectives of this theme are to support economic growth and productivity; to improve Canada's competitiveness and to facilitate trade. Efforts are directed at facilities for:

- Gateways and Border Crossings;
- Highways;
- Short-line Rail and short-sea Shipping;
- Regional and Local Airports;
- Connectivity and Broadband; and
- Tourism

**ii) Theme II: Building a Cleaner Environment**

The objectives of this theme are to promote sustainable growth and to improve the quality of Canada's air, water and land. Efforts will be directed at infrastructure investments dealing with:

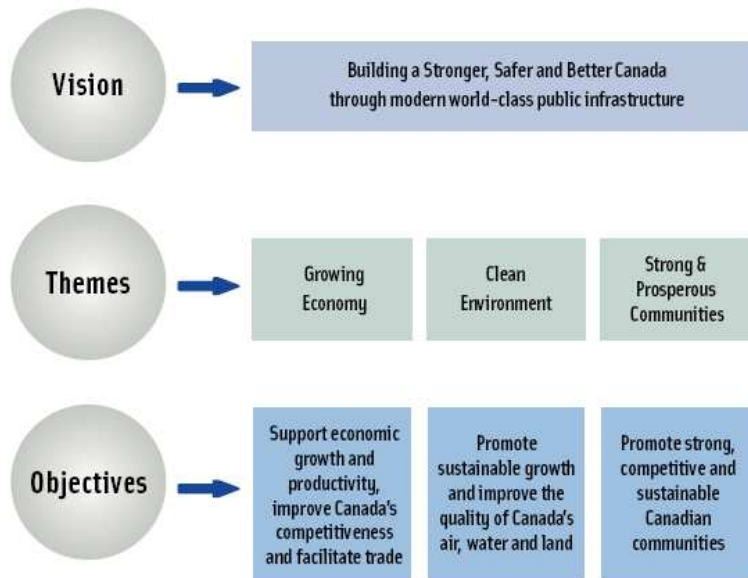
- Wastewater Treatment;
- Public Transit Systems;
- Green Energy Generation; and
- Solid Waste Management;

**iii) Theme III: Building Better Communities**

The objectives of this theme are to promote strong, competitive and sustainable Canadian communities. Effort will be directed towards:

- Drinking Water Quality;
- Disaster Mitigation;
- Brownfield Redevelopment;
- Road and Bridge Maintenance; and
- Sports and Cultural Facilities;

**CHART 1  
THE BUILDING CANADA PLAN**



Source: Infrastructure Canada, 2007, *Building Canada: Modern Infrastructure for a Strong Canada*, page 12.

### 3. Implementation Instruments

The BCP uses different of tools to deliver its assistance. They include a number of flexible initiatives and targeted programs that try to balance regional needs with national priorities. A key element is long-term base funding that will allow municipal and provincial governments to plan for the longer-terms required of infrastructure investments. Table 1 below, lists the programs and the amount of federal funding provided under each initiative. An important element of this approach is to provide base funding for municipalities and province.

### 4. Base Funding for Municipalities

An important aspect of the BCP is to allow municipalities to plan for the longer-term, using a dedicated source of funds to address their ongoing infrastructure needs. To accomplish this, over half of the funding under the Building Canada plan will be provided as base funding for municipalities. The Plan will provide \$17.6 billion over seven years through the Gas Tax Fund (GTF) and the Goods and Services Tax (GST) Rebate. These are reviewed below.

TABLE 1

<b>Funding Under the Building Canada Plan 2007-2014 (In Billions of Dollars)</b>		
<b>Programs</b>	<b>Lead Department</b>	<b>Funding</b>
Municipal GST Rebate	Finance Canada	5.80
Gas Tax Fund	Infrastructure Canada	11.80
Building Canada Fund	Infrastructure Canada	8.80
Public-Private Partnerships Fund	Finance Canada	1.25
Gateways and Border Crossings Fund	Transport Canada	2.10
Asia-Pacific Gateway and Corridor Initiative	Transport Canada	1.00
Provincial-Territorial Base Funding	Infrastructure Canada	2.28
Total		33.0

Source: Infrastructure Canada, 2007, *Building Canada: Modern Infrastructure for a Strong Canada*, page 24.

#### **i) The Gas Tax Fund**

Budget 2007 extended the Gas Tax Fund (GTF) from 2010 to 2014 at \$2 billion per year. In the next seven years, municipalities will receive \$11.8 billion through this mechanism. They will be able to pool, bank and borrow against this funding, thereby acquiring significant additional financial flexibility. Eligible categories of investment under this funding initiative include public transit, water and wastewater infrastructure, community energy systems, solid waste management projects and local roads and bridges that enhance sustainability outcomes. In addition, funding for planning capacity is complemented by a requirement for communities to develop Integrated Community Sustainability Plans, which will help to improve sustainability outcomes in Canada's communities. To ensure accountability to Canadians, communities will report on their use of the funds on an annual basis.

#### **ii) The Goods and Services Tax Rebate**

Complementing the GTF, is the Goods and Services Tax Rebate (GSTR) which is a 100 percent rebate of the GST paid by municipalities. Over the next seven years, the maintenance of the increase in this rebate from 57 percent to 100 percent is expected to provide communities with over \$5.8 billion in additional flexible funding to address their highest priorities, from new infrastructure assets to the maintenance and operation of existing public infrastructure and facilities. Municipalities are accountable directly to their municipal taxpayers in respect of this funding and separate reporting is not required by the government of Canada.

## **5. Base Funding for Provinces and Territories**

The Building Canada Plan also provides \$25 million annually to each province and territory over a seven years period, for a total of \$175 million for each jurisdiction. This represents expenditures of \$2.275 billion over the full period. This base funding will support all of the categories listed below under the Building Canada Fund (BCF), as well as non-core national Highway System infrastructure and eligible safety-related rehabilitation of infrastructures. Federal funding will be cost-shared with provinces and territories to maximize investment by all orders of government, but, similar to the GTF, federal funding will be provided up-front and on a regular basis, and does not have to be utilized in the year in which it was provided. This provides the provinces and territories with additional financial flexibility in providing infrastructure to smaller jurisdictions that have lower population densities.

## **6. Other Instruments**

To complete its approach to Canadian infrastructure renewal, the federal government created three national infrastructure programs. The Gateways and Border Crossings Fund and the Public-Private Partnerships Fund (P3 Fund), are each targeted investment programs, focused on addressing specific national priorities. The third is the Building Canada Fund, which is the main infrastructure program of the government of Canada. This later program is expected to complements the other funding programs by providing a balanced response to addressing local and regional infrastructure needs while always advancing national priorities that are important to all Canadians.

### **i) The Gateways and Border Crossings Fund**

The National Policy Framework for Strategic Gateways and Trade Corridors is designed to guide the development of a limited number of new gateway and corridor strategies. It will help determine the projects to be funded by the Gateways and Border Crossings Fund. This \$2.1 billion fund will focus on strategic trade corridors linking to international gateways. Eligible projects will include core National Highway System (NHS) facilities impacted by increased trade flows, inter-modal connectors and facilities, international bridges and tunnels, rail/road grade separations, short-line rail, short-sea shipping and intelligent transportation systems. Federal funding will be cost-shared to generate additional investment in this critical infrastructure.

### **ii) Public-Private Partnerships Fund**

The federal government believes that private capital and expertise can make a significant contribution to building infrastructure projects faster and at a lower cost to taxpayers. It also believes that the private sector is often better placed to assume many of the risks associated with the construction, financing, and operation of infrastructure projects. While Canada has made some progress in the use of P3 projects, the government would like to facilitate greater use of this approach. For this reason it has created the \$1.25 billion Public Private Partnerships Fund. This program will support innovative projects



that provide an alternative to traditional government infrastructure procurement. It will provide incentives to attract investments from the private sector, and increase knowledge and expertise in alternative financing. The government of Canada will also commit \$25 million over five years to establish a federal P3 office. Furthermore, government policy will require that all projects seeking \$50 million or more in federal contributions be assessed and considered for their viability as a P3 option.

### iii) The Building Canada Fund

The Building Canada fund (BCF) will total \$8.8 billion over seven years. It will focus on projects that deliver economic, environmental and social benefits to all Canadians. The priority funding categories for the fund were reviewed above under the Building Canada Plan. Funding will be used to support public infrastructure owned by provincial, territorial and municipal governments and entities, as well as private industry, in certain cases.

Funding will be allocated for projects in the various provinces and territories based on their population (as of the 2006 Census). It will operate through the Major Infrastructure Component (MIC), which will target larger, strategic projects of national and regional significance, and the Communities Component, which is focused on projects in communities with populations of fewer than 100,000. All projects will be cost shared, with the maximum federal contribution to any single project being 50 percent. However, generally speaking, municipal infrastructure projects will be cost-shared on a one-third basis. For projects where the asset is owned by a private entity, the maximum federal contribution will be 25 percent.

The Office of Infrastructure Canada will also continue to deliver several existing programs:

- **Public Transit Fund (PTF)**: to provide funding to initiatives to improve public transit services;
- **Canada Strategic Infrastructure Fund (CSIF)**, directed to projects of major federal and regional significance in areas that are important to promote economic growth and quality of life of the population;
- **Border Infrastructure Fund (BIF)**, to improve facilities at major border crossings and related highway approaches to handle greater volume of traffic and trade, and contributing better security and safety of the population;
- **Municipal Rural Infrastructure Fund (MRIF)**, to improve and increase scale of core municipal infrastructure in areas such as water and wastewater treatment, or cultural and recreation. Also to select projects that aim to improve quality of life and economic prospects for small communities and First Nations;

- **Infrastructure Canada Program (ICP)**, created in 2000 to improve infrastructure in urban and rural communities to protect the environment and improve prospects for economic growth. Almost all program funding has been committed; and
- **First Nations Infrastructure Fund (FNIF)**, enables access to infrastructure financing for eligible communities by combining three funds: the First Nations component of Infrastructure Canada's Municipal Rural Infrastructure, the Gas Tax Fund, as well as contributions from Indian and Northern Affairs Canada (INAC) Capital Facilities and Maintenance Program.

According to Mr. Taki Sarantakis, Director General, Policy and Priorities, Policy and Communications Branch, Infrastructure Canada, "every program, with the exception of the Gas Tax Fund, which has become permanent under Budget 2008, has sunseting features"<sup>10</sup>.

#### **b) The Program Delivery System**

The programs of the Office of Infrastructure Canada are delivered in collaboration with a number of partners. The Department acts as coordinator and funding agent and is responsible for project review, selection and approval, and negotiation of contribution agreements. The monitoring and oversight of projects are shared between Infrastructure Canada and federal delivery partners.

For each funded project, there are three partners:

- Office of Infrastructure Canada (OIC): acts as funding agent for the projects, negotiates agreements with each of the funding partners and project proponent;
- An implementing department has the project specific knowledge related to each project. Infrastructure Canada's relationship with each implementing department (e.g.: Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA), Canada Economic Development for the Regions of Quebec (CEDQ), Industry Canada (FedNor), Transport Canada, Western Economic Diversification (WD) and Indian and Northern Affairs Canada (INAC) varies with the capacities and responsibilities, which are negotiated for each strategic infrastructure project;

---

<sup>10</sup> The Standing Senate Committee On National Finance, Evidence, May 6, 2008.

- Funding partners may be provincial, territorial or local governments, First Nations communities, private partners or a combination. Once a project is selected, the funding partners enter into contribution agreement negotiations with Infrastructure Canada.

Community based infrastructure programs are implemented by the appropriate regional agency. Provinces and municipalities are the managers of the project. Under these funds, Infrastructure Canada provides national coordination among partners in the implementation of the projects. The relationship between the federal government and each province is governed by an Infrastructure Framework Agreement (IFA).

### **1) The Infrastructure Framework Agreements<sup>11</sup>**

The Infrastructure Framework Agreements (IFA) between the federal government and each province spell out how the BCP will be implemented in the respective province. Each agreement is essentially identical in structure and content to all of the others, except for the amounts of funding allocated to specific provinces. They set out the objectives that the two orders of government will attempt to achieve and the funding that will be available in the province under the Building Canada Fund, the Base Funding Initiative and the Gas Tax Funds.

The IFA creates the Infrastructure Framework Committee (IFC), which is charged with the oversight of the implementation of the Agreement. This committee is composed of a federally nominated Co-chair and a provincially nominated Co-chair. The Co-chairs have equal powers and are the only voting members of the IFC. Quorum requires that both be present to make a decision. Representatives of other interested parties may be invited as observers. The Agreement also contains provisions for a dispute resolution process and a communication protocol to guide dealings with the media regarding announcements of project funding and status.

Each agreement has a Schedule A, which provides a definition of eligible recipients of assistance under the Building Canada Fund and under the Base Funding Initiative in the province. The schedule also lists the national and local priority categories for project selection decisions.

An interesting feature of the agreements is the requirement that each province develop a “Provincial Infrastructure Plan” covering a period of 5-10 years. The required elements of this provincial plan are spelled out in Schedule B—Guidelines for the Provincial/Territorial Infrastructure Plan. A partial list of these required elements include:

- The province’s infrastructure strategy;
- The approach to identifying needs for new infrastructure;
- The process for evaluating and managing current infrastructure assets;

---

<sup>11</sup> Copies of the IFAs that have been completed are available on the Infrastructure Canada web site at: <http://www.buildingcanada-chantierscanada.gc.ca/plandocs/agreements-ententes/ifa-eci-eng.html>

- The identification of the current state of provincial infrastructure; and,
- A measure of the potential infrastructure gap in the province over the planning period.

Unfortunately, the committee was unable to review any of these provincial infrastructure plans. It certainly would be interesting to determine the extent of differences that might exist in the infrastructure needs of Canadians.

Finally, each agreement has a Schedule C—Communication Protocol to guide joint communications activities. This ensures that all partners receive appropriate acknowledgement for their role in renewing the infrastructure facilities and that there not be any contradictions in statements released by each partner during the projects life.

The list of signed agreements and the amount of assistance available under the Build Canada Fund, the Base Funding Initiative, and the Gas Tax Fund is provided in Table II, below.

**TABLE II**

INFRASTRUCTURE FRAMEWORK AGREEMENTS SIGNED TO DATE					
In millions of dollars					
Government	Date Signed	BCF	BFI	GTF	TOTAL
British Columbia	6 November 2007	1039.960	175.000	1002.788	2217.748
New Brunswick	7 December 2007	188.090	175.000	178.532	541.622
Newfoundland and Labrador	17 December 2007	131.330	175.000	124.664	430.994
Northwest Territories	21 February 2008	10.800	175.000	60.000	245.800
Nova Scotia	9 November 2007	235.680	175.000	223.704	634.384
Nunavut	8 February 2008	7.680	175.000	60.000	242.680
Prince Edward Island	21 May 2008	35.250	175.000	60.000	270.250
Saskatchewan	11 April 2008	236.220	175.000	224.220	635.440
Yukon	17 March 2008	7.910	175.000	60.000	242.910
Total		1892.920	1575.000	1993.908	5461.828

Source: Infrastructure Canada

## 2) Spending Estimates

According to the 2008-2009 Main Estimates, the Office of Infrastructure of Canada is expecting to receive \$2.45 billion in appropriations for the current fiscal year, representing about 22 percent increase vis-à-vis last year's allocation of \$2.02 billion. Of the 2008-2009 budgetary allocation, a little over 98 percent (\$2.41 billion) of this year's budget is in the form of contributions and other transfer payments.

During its discussions of the Building Canada Plan, the Committee learned that a portion of the \$33 billion was for PPP Canada Inc (P3), a Crown corporation that will formally report to the Minister of Finance. This is an initiative is not part of Infrastructure Canada's responsibilities. However, the Public-Private Partnerships Fund, or P3 Fund, which will be administered by the P3 Office, is part of the Building Canada plan. Some Senators wondered why money and programs that should fall under the mandate of OIC will be administered by the P3 Office.

Mr. Sarantakis acknowledged that while there are many programs that fall under the Building Canada Plan not all will be administered by Infrastructure Canada. Most of those are the responsibility of Infrastructure Canada, but some like the Gateways and Border Crossings Fund is the responsibility of Transport Canada. The P3 Fund is a \$1.26 billion program that will deal exclusively with public-private partnerships. In spite of Mr. Sarantakis' explanations, the Committee wondered why it was necessary, with eight different infrastructure programs since 2000, to create another entity.

With so many programs and participants, the Committee inquired about the coordinating function between these different elements of the \$33 billion Building Canada Plan. Mr. Sarantakis explained that coordination happens back and forth, not only within the Infrastructure Canada portfolio, which includes Transport Canada, but also with all of the regional development agencies. He noted that "one of the goals of the Government of Canada when it started in infrastructure was to not replicate existing administrative resources". Consequently, OIC was created as an organization that was designed not to replicate what is done in other federal departments and agencies. At the outset, a decision was made to work closely with existing organizations to streamline the administrative delivery of the programs. As to supervision of the implementation, each of the programs has slightly different administrative features to reflect what the government of the day wanted to do with respect to that funding.

Infrastructure Canada needs to reach an agreement with individual provinces before delivering its assistance. The Committee was interested in the nature of these agreements and the lack of agreement in several provinces. Ms. Jocelyne St. Jean, Director General, Intergovernmental Operations, Program Operations Branch, Infrastructure Canada, explained the elements of an agreement.

In negotiating an agreement, a province identifies which of its priorities it wants to designate as the highest priority in the categories set out in the program. The Building Canada Fund has 17 categories. A province may decide that they want to target maybe

five of those categories. For example, water or waste water might be most important for their communities, which they would then address.

Before any funding actually goes out to the prospective recipients of assistance there may be some conditions that have to be met. For instance, British Columbia has a signed a framework agreement, but no money will flow out to potential recipients for the Community Component of the program until the Province has spent all of its Municipal Rural Infrastructure Fund money. This requirement is actually a common feature of all the Framework Agreements. The Province has just finished awarding 58 projects under that program early in the year and that money is still going out.

Once a province is ready to allocate funds, a joint secretariat is put together involving the province and Infrastructure Canada's federal partners, who deliver the program on its behalf. This joint secretariat receives and examines the applications to ensure that they meet all of the criteria for eligibility and that they meet the needs of that community as well as the performance targets that were identified in the agreement. This might include a limit on the number of projects to be accepted for funding in order to reduce the administrative burden to a manageable number. In such cases, additional allocation may be made at a later date.

#### **D. A BRIEF HISTORY OF REGIONAL DEVELOPMENT IN CANADA**

Ever since the beginning of Confederation, Canadian governments have been promoting economic growth and regional development through a variety of policy instruments. During the 1960s, the federal government established a number of specific regional development programs to assist economically depressed areas. These efforts eventually led to the creation of the Department of Regional Economic Expansion (DREE) which, in turn, was later merged into the Department of Regional Industrial Expansion (DRIE) in 1982.

Beginning in 1987, DRIE was integrated with the Department of Industry, Science and Technology and its regional development responsibilities were transferred to a number of autonomous and regionally based organizations – the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA), Western Economic Diversification Canada (WD), the Federal Organization for Regional Development–Québec (FORD-Q) and within Industry Canada the Federal Northern Ontario Initiative (FedNor). These entities have over the years evolved into the current departments and agencies that are concerned with regional development activities and initiatives in Canada: ACOA in the East; WD in the West; the Canada Economic Development Agency for the Regions of Quebec (CEDQ); FedNor for Northern Ontario, and Indian and Northern Affairs Canada (INAC) for the First Nations and for all territories (Northwest Territory, Nunavut and Yukon).

All these agencies have been mandated to promote employment growth and economic development in their respective regions through business expansion and community development. To achieve these aims, the agencies dispose of a wide range of support services such as access to capital, business advisory or counselling services, information gathering and dissemination, skills and training services, trade and tourism promotion, market research and policy analysis, and project coordination services. The agencies deliver their own programs and also implement a number of initiatives in co-operation with various federal departments and agencies, provincial governments and a multitude of local and regional stakeholders. These services are targeted to small and medium sized enterprises, non-profit organizations, universities, associations, local governments, and other organizations.

In addition, the agencies have an advocacy function where the region's interests are represented to the federal government.

## **E. THE REGIONAL DEVELOPMENT AGENCIES**

### **a) Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA)<sup>12</sup>**

#### **i) Mandate and Role**

ACOA is mandated through the *Atlantic Canada Opportunities Agency Act* to “increase opportunity for economic development in Atlantic Canada and to enhance the growth of earned incomes and employment opportunities in that region.” In its view, new employment is the direct result of business growth, particularly among small and medium-sized enterprises (SMEs). Hence, ACOA seeks to provide people with encouragement, advice and information, and the capital and technology they need to start and expand their own businesses. The agency is headquartered in Moncton, New Brunswick and currently has 32 regional and field offices in cities and towns located across the four Atlantic Provinces.

While ACOA has changed since its inception in June of 1987, its mandate has remained constant. Modifications have been made to its financial support programs for SMEs but, essentially, its vision for Atlantic Canada in terms of increased self-sufficiency and increased earned incomes is still at the heart of Agency operations.

---

<sup>12</sup> Atlantic Canada Opportunities Agency, 2006-2007 Estimates, Part III – Report on Plans and Priorities, Ottawa, 2006, page 2. Additional information is also available on the web site at <http://www.acoa-apeca.gc.ca/e/en/index.asp>

**ii) Activities**

ACOA's activities are divided into three major areas:

**Enterprise Development** – seeks to improve growth prospects and competitiveness of small and medium sized enterprises.

**Community Development** – seeks to improve the region's physical infrastructure and capacity to generate economic growth.

**Policy, Advocacy and Co-ordination** - research in policies that affect the region's development, promote its interests; and facilitates the co-ordination of federal programs delivered in the region.

The financial assistance of the agency is predominantly delivered in the form of contribution agreements (e.g.: repayable, provisionally repayable, and non-repayable contribution agreements) to private businesses, to non-profit organizations, or other government organizations. Business organizations receiving financial assistance are usually expected to repay it. Funding assistance going to not-for-profit organizations or other government organizations is in the form of non-repayable contributions.

**iii) Infrastructure Programming**

Under the "Community Development" strategic outcome is found the Infrastructure Programming activity – where ACOA is responsible for the delivery of community based infrastructure programs for the Atlantic Canada region. According to the Agency's 2006-2007 Departmental Performance Report, the majority of infrastructure projects in the region were funded by Infrastructure Canada through the Municipal Rural Infrastructure Fund (MRIF), which totalled \$59.8 million in fiscal year 2006-2007. MRIF is directed to improve and increase public infrastructure in areas such as water and wastewater systems, cultural and recreational projects.

Under such programs, ACOA acts as the implementation agency related to the project. Infrastructure Canada acts as funding agent for the projects, negotiates agreements with each of the funding partners and project proponent. Funding partners can include provincial or local governments, First Nations communities, private organizations or a combination thereof. Ms. Sherril Minns, Vice-President of Finance and Corporate Services, Atlantic Canada Opportunities Agency confirmed that the Agency remains the delivery agent and the expertise it developed with regards to the evaluation of infrastructure projects is still within its offices.

Mr. Robert Smith, Director General, Community Development, Atlantic Canada Opportunities Agency, added that in spite of the changes brought in by the new Building Canada Program the agency still has an important role to play in the implementation of the program. Specifically, as concerns the Communities Component of the Building



Canada Fund, the agency works jointly with Infrastructure Canada, provincial governments in each province and the local communities in order to deliver the programming. He explained that there is a joint secretariat staffed by ACOA and provincial officials, which determines whether or not new applications for assistance are eligible and if they meet the terms and conditions set out in the agreements and whether they address national priorities. They are then assigned a numeric rating by this joint secretariat, and ACOA is involved in that. Ms. Minns elaborated further by saying that “ACOA is involved in the due diligence process and the evaluation of the proposals, in the recommendations going forward for approval and then, after the projects have been approved, in the monitoring and in the claim payment process as well.”<sup>13</sup>

Ms. Minns explained that each program has a certain funding formula associated with it. For example, there is the Communities Component of the Building Canada Fund. A set amount of money is allocated to each province, and part of the formula also involves a per capita funding element. The formula determines how much money flows through to each of the various provinces. The joint secretariat, after evaluating each application may make a recommendation for approval. Funding of up to \$250,000 may be approved by the minister responsible for ACOA. Funding for projects above \$250,000 goes to the minister responsible for Infrastructure Canada for approval.

#### **iv) Spending Estimates**

According to the 2008-2009 Main Estimates, ACOA was expecting to receive \$328.2 million in appropriations for the current fiscal year, representing about a 10.4 percent decline<sup>14</sup> vis-à-vis last year’s allocation of \$366.3 million. Of the 2008-2009 budgetary allocation, a little over 72.6 percent (\$238.3 million) of this year’s budget is in the form of contributions and grants payments.

Senators are well aware that the improvement of Canada's economic physical infrastructure is absolutely essential to the country’s competitive success in the world. Current conditions suggest that Canada has a lot of catching up to do in this regard. However, it struck some honourable senators that the federal infrastructure programs for Atlantic Canada seem to lack some strategic coherence. Of course such a strategy implies that there will be priorities. It seemed to these senators, that ACOA, as the federal agency mandated to develop an overall federal economic development strategy for Atlantic Canada should have developed an infrastructure strategy and priorities for the region and that these should guide the programs in Atlantic Canada.

The committee recognizes that economic performance and infrastructure planning are intrinsically linked. Hence the role of regional development agencies in planning and prioritizing infrastructure projects should be affirmed and expressed clearly in federal policy.

---

<sup>13</sup> Standing Senate Committee on National Finance, Evidence, April 29, 2008.

<sup>14</sup> This is not due to a change in the ACOA’s base funding but that certain incremental funding, such as the Saint John Shipyard Adjustment Initiative, are not being replaced.

**b) Canadian Economic Development for the Regions of Québec (CEDQ)<sup>15</sup>****i) Mission**

In October 2005, the federal government passed the *Economic Development Agency of Canada for the Regions of Quebec Act* creating an autonomous agency on the same basis as the other regional development agencies like ACOA and WD. As the Canada Economic Development Agency for the Regions of Quebec, the Agency is responsible for the co-ordination of federal economic development initiatives in the province.<sup>16</sup> The Agency has a network of 14 business offices across Quebec, an office in Gatineau which handles liaison with the federal government, and a head office in Montreal.

The object of the Agency is to promote the long-term economic development of the regions of Quebec by giving special attention to those where slow economic growth is prevalent or opportunities for productive employment are inadequate. In carrying out its object, the Agency takes such measures as will promote cooperation and complements the activities and initiatives of the Province of Quebec and communities in Quebec.

The Agency's policy development, representation and cooperation efforts aim to enable Quebec regions and communities to benefit from federal policies, programs and initiatives that take government priorities and the realities of the regions of Quebec into account and provide an opportunity to increase the consistency and added value of federal regional development activities.

**ii) Activities**

It encourages and supports development through:

- Activities that provide information about and promote Agency programs and services;
- Guidance, development and advisory activities;
- Financial assistance activities; and
- Production support and knowledge enhancement activities.

The Agency works closely with enterprises (especially SMEs), non-profit organizations (NPOs), and communities through its 14 business offices, advisory committees and through a network of development organizations deployed throughout Quebec, including:

- Local development organizations supporting communities;

---

<sup>15</sup> Information for this section was obtained from the Department's web site: <http://www.dec-ced.gc.ca/asp/General/main.asp?LANG=EN>

<sup>16</sup> Canada Economic Development for Quebec Region, 2004-2005 Performance Report, Ottawa, 2005.

- Regional or sectoral organizations offering general and specialized services to business, in particular in exports and innovation; and
- Knowledge institutions (research centres, college technology transfer centres and universities).

### iii) Major Programs

The Agency has several programs and services whereby it makes both repayable and non-repayable contributions and, in exceptional cases, grants to its clientele, comprising SMEs, agencies which assist small enterprises, and communities. In all of its programs, the Agency advocates an approach aimed at the attainment of tangible and measurable results.

- The **Community Diversification Program** helps Quebec regions maintain and develop their economic activity base. This program is in effect from April 1, 2007 to March 31, 2012.
- The **Business and Regional Growth Program** reinforces the conditions conducive to the sustainable development of regions and SMEs. This program is in effect from April 1, 2007 to March 31, 2012.
- The **Community Futures Program** supports local economic development and strengthens the ability of communities to realize their full potential in a sustainable way.

### iv) Infrastructure Programming

In 2000, the Canada-Quebec Infrastructure Agreement was signed for the implementation of the Infrastructure Canada Program (ICP) within the province. In July 2005, the agreement was amended to postpone the expiration date for the ICP and reflect the implementation of the Municipal Rural Infrastructure Fund (MRIF). The Agency also manages some projects under the Canada Strategic Infrastructure Fund (CSIF).

CEDQ is fully responsible for the management of the ICP. As to the MRIF and the CSIF projects, the Agency acts as the agent for Transport, Infrastructure and Communities Canada, the department responsible for the funds.

The ICP targets the renovation, replacement or construction of water, transportation infrastructure and projects with urban and regional economic impacts.

The Canada-Quebec Infrastructure Works Program is jointly administered by CEDQ and Quebec's Ministère des Affaires municipales et des régions for water-related projects and those of importance to the urban or regional economy, while Quebec's Ministère des Transports oversees road and highway projects. The Government of Quebec is the program's lead player.

Through this partnership between the Government of Canada and Government of Quebec, the program funds municipal, urban and rural infrastructure projects. Financial assistance from the two levels of government accounts for roughly 66 2/3% of a project's eligible costs. Total infrastructure investment in Quebec will amount to \$1.5 billion. The Program will currently terminate on 31 March 2009, unless renewed. Its total budget allocation is \$515 million allocated as follows:

- \$204 million for municipal infrastructure (drinking water and wastewater);
- \$205 million for local transportation infrastructure; and
- \$101.5 million for projects of importance to the urban or regional economy.

Some Senators were interested in how strategic plans were determined and specifically how the infrastructure priorities were set. Ms. Manon Brassard, vice-présidente, Opérations, Développement économique Canada explained that in the case of the Infrastructure Canada Program (ICP) and the Municipal and Rural Infrastructure Fund (MRIF), the government of Quebec takes the lead in determining their orientation. A strategic plan is established via negotiation when Infrastructure Canada and the government of Quebec negotiate a framework agreement. Under MRIF, Infrastructure Canada instructs delivery agencies to adhere to national program priorities but does allow certain flexibility in terms of execution. According to Mr. Gilles Pelletier, directeur général, Développement d'affaires et Infrastructures, Développement économique Canada whenever agreements are reached between Infrastructure Canada and a province, the priorities of the program are set out in an annex to the agreement.

Ms. Brassard explained that in Québec, the process for selecting a project begins with a municipality making an application. It will first be looked at by the Quebec government's regional ministry. If it seems appropriate and the province wishes to prioritize the project it will be selected for presentation to joint committee for consideration. This committee, which has a federal co-chair and a provincial co-chair, will look at it to ensure conformity to the program, and if it is, it will be submitted to the appropriate ministers for approval.

**v) Spending Estimates**

According to the 2008-2009 Main Estimates, CEDQ is expecting to receive \$287.4 million in appropriations for the current fiscal year, representing about a 27.2 percent decline<sup>17</sup> vis-à-vis last year's allocation of \$394.7 million. Of the 2008-2009 budgetary allocation, a little over 82.8 percent (\$238.0 million) of this year's budget is in the form of contributions and grants payments.

While the overall responsibility for the programs lies with Infrastructure Canada—they are the ones negotiating the framework agreements with the provinces, CEDQ is the

---

<sup>17</sup> Virtually all of the reduction is attributable to the termination of two expense items : spending on celebrating the 400<sup>th</sup> anniversary of the founding of Québec City and the termination of the previous Infrastructure Canada program.

delivery partner. Ms. Brassard explained that for the programs that CEDQ is responsible for delivering, it receives the application for Quebec and conducts a first analysis to determine its admissibility. For instance the agency will look into any environmental issues that may arise. Once a project has been selected, CEDQ will monitor it throughout its life cycle to ensure compliance with the agreement. It ensures that the money allocated to the project is being spent as agreed by the federal, provincial and municipal governments. Half way through a programs life, the agency conducts a program evaluation to ensure that the aims or policy objectives of the program are actually met. The agency also conducts annual independent audits to ensure the processes that are in place are followed and that there is accountability for the money at each step of the way.

**c) Indian and Northern Affairs Canada (INAC)<sup>18</sup>**

**i) Mission**

While Infrastructure Canada plays the leading role in the development and maintenance of partnerships and working relationships with the provinces, territories, municipalities, stakeholder organizations and First Nations, INAC serves as the partner to deliver infrastructure programs to First Nations and in the three Canadian territories: Northwest Territories, Nunavut and Yukon.

**ii) Programs**

INAC is involved in a number of initiatives with Infrastructure Canada. On September 15, 2006, Infrastructure Canada signed a number of Memoranda of Understanding with INAC to deliver Canada Strategic Infrastructure Fund (CSIF) for Nunavut, Northwest Territories and the Yukon Territories.<sup>19</sup>

INAC also administers the First Nations Infrastructure Fund (FNIF), which allows First Nations with the opportunity to access funds to improve capacity for community planning and skills development, and for municipal infrastructure projects involving energy systems, solid waste treatment, and roads and bridges.<sup>20</sup> With a total program funding of \$131M, over five years (from 2007-2011), the FNIF represents a combination of funds from existing federal funding sources, including:

- The First Nations component of the Municipal Rural Infrastructure Fund (MRIF);
- The First Nations component of the Gas Tax Fund; and
- The Capital Facilities and Maintenance Program.

The Capital Facilities and Maintenance (CFM) is an INAC program that supports the provision of funding for the acquisition, construction, operation and maintenance of

<sup>18</sup> Additional information is available at the web site: <http://www.ainc-inac.gc.ca/index-eng.asp>

<sup>19</sup> Infrastructure Canada, Departmental Performance Report: 2006-2007, Canada, Ottawa, 2007, page 23.

<sup>20</sup> Indian and Northern Affairs Canada, Press Release, "Canada's New Government Helps First Nations Build and Improve Community Infrastructure - Backgrounder," Ottawa, 3 October 2007.

community facilities, such as water and wastewater systems, education facilities, on-reserve housing, roads and bridges, administration offices, and the remediation of on-reserve contaminated sites. The program invests approximately \$1 billion per annum in First Nation infrastructure, with one-third of this amount allocated for infrastructure operation and maintenance. Funding is also provided for training and capacity building. Examples include: training for water and wastewater treatment plant operators, training related to housing, fire protection, physical development plans/capital plans, and infrastructure components of comprehensive community plans.

Mr. Marc Brooks, Director General, Community Development Branch, Socio-Economic Policy and Regional Operations, Indian and Northern Affairs Canada, explained that there were some organizational difference with respect to the infrastructure programs in the northern territories. With the establishment of the Municipal Rural Infrastructure Fund in 2004, approximately \$57.5 million over seven years was identified in total for the three territories. He noted that these funds, and overall responsibility for the program, were established with Infrastructure Canada. However, like the approach taken with regional development agencies elsewhere in Canada, full responsibility for the federal delivery of the program was transferred to the Northern Affairs organization in November 2007.

Under this arrangement, the Northern Affairs organization is now the federal co-chair for the Municipal Rural Infrastructure Fund management committees in each of the three territories. On recommendation of the management committee, funding decisions are made both by the territorial minister and the Minister of Indian Affairs and Northern Development. Proposals for federal funding over \$5 million require the decision of the Minister of Transport, Infrastructure Canada and Communities; and proposals for amounts over \$15 million require a decision from Treasury Board.

#### **d) Industry Canada (FEDNOR)**

##### **i) Mission**

The Federal Economic Development Initiative in Northern Ontario (FedNor) was set up in July 1987 to promote economic growth and community development in Northern and rural Ontario.<sup>21</sup> FedNor was created to administer the Northern Ontario Development Fund. The \$55 million fund evolved into an organization that delivers regional development programs across Ontario.<sup>22</sup> While playing a role similar to the regional economic development agencies (ACOA, CEDQ, and WD) that operate in other parts of Canada, FedNor is directly administered by Industry Canada, and its assistance is delivered through the department's Operations Sector – Economic Development Program Activity.

<sup>21</sup> Industry Canada, FedNor Business Plan – 2006-2007, Ottawa, 10 May 2006.

<sup>22</sup> Office of the Auditor General of Canada, November 1995 Report, Chapter 21 – Industry Canada – Regional Development Programs, Ottawa, November 1995.

FedNor provides advice and funding support to encourage new business and socio-economic development opportunities in Northern and rural communities in Ontario. The financial assistance accorded to most projects is under the form of contribution agreements between the recipient and the department. These can be repayable or non-repayable contribution agreements. From program inception to March 31, 1995, the vast majority of FedNor contributions were non-repayable. In the 1995 Budget, the federal government announced that assistance to firms would be provided primarily through loans and repayable contributions instead of direct subsidies.<sup>23</sup> Since April 1, 1995, the FedNor Secretariat has required that all FedNor contributions to business be repayable.

## ii) Programs

FedNor delivers three major community development programs:

The **Community Futures Program (CFP)**: supports a network of 61 Community Futures Development Corporations, or CFDCs - 24 located in Northern Ontario and 37 in rural Southern Ontario. CFDCs are incorporated, not-for-profit, community-based development organizations that are governed by local boards composed of volunteer that serve all rural areas in the province. Through CFDCs, FedNor provides repayable financing for small businesses and social enterprises and strategic community planning and socio-economic development including community based projects.

The **Northern Ontario Development Program (NODP)**: an ongoing program, created in 1996, to promote regional economic growth, diversification, job creation and sustainable communities in Northern Ontario.

The **Eastern Ontario Development Program (EODP)**: promotes socio-economic development in Eastern Ontario. FedNor is expected to conduct an evaluation of the program and determine a longer term strategy for EODP beyond March 31, 2008.

## iii) Infrastructure Programming

While Industry Canada remains the delivery agency for infrastructure programs and projects located in Ontario FedNor is involved in delivery of programs in its region of interest. It is involved in the Canada-Ontario Infrastructure Program (COIP), which is an eight-year, \$680.7 million federal investment in partnership with the Province of Ontario. The program's purpose is to invest in urban and rural municipal infrastructure in Ontario. The investments range from "green" municipal infrastructure, culture, tourism and transportation projects. It is expected to stimulate more than \$2 billion in capital investment.

---

<sup>23</sup> Department of Finance Canada, The Budget 1995: Key Actions and Impacts, Ottawa, February 1995.

COIP covers two federal initiatives: the Canada Strategic Infrastructure Fund (CSIF) and the Border Infrastructure Fund (BIF). It is also linked to three government of Ontario municipal infrastructure initiatives: the Ontario Small Town and Rural (OSTAR) Development Initiative, the Sports, Culture and Tourism Partnership (SCTP) Initiative, and the Millennium Partnerships Initiative. Applications to any of these programs are also considered for COIP funding.

Industry Canada delivers the Ontario component of the \$1 billion national Municipal Rural Infrastructure Fund (MRIF).

Mr. Jeff Moore, Director General, Sector Governance and infrastructure Programs, Industry Canada reviewed in greater detail the operations of the three programs in Ontario. First, there is the Canada Ontario Infrastructure Program, (COIP), which started in 2000. The governance around that program involves a management committee with federal and provincial co-chairs. The management committee determines on the basis of input from ministers and departments, what the priorities will be for that program. In the case of COIP, the priorities are green infrastructure—potable water, waste water treatment, solid waste disposal and so on. As a second priority, the committee looks at things like culture, recreational infrastructure, tourism, telecommunications, high-speed Internet and so on. COIP is more broadly based than some of the other programs.

Under COIP, applications are submitted to the federal government through the Ontario government. The province does its own due diligence exercise and then proposes or submits those projects it likes to the federal government for its consideration. The federal agency then goes through its own due diligence exercise to consider the proposal is eligible for federal assistance.

The second program was the Canada Ontario Municipal Rural Infrastructure Fund, (COMRIF), which was launched in 2005. It was managed in a similar fashion as COIP, with a co-chaired management committee. The priorities of this program were potable water, waste water treatment, solid waste disposal, roads and bridges maintenance. That was the framework under which the program was operating. However, unlike COIP, this program operated with a joint secretariat that did the due diligence jointly and made recommendations to the management committee. All the funds under this program have been allocated.

The third program supported by Industry Canada is the Canada Strategic Infrastructure Fund. This again is a little different in the sense that Infrastructure Canada will actually conduct negotiations with the recipient municipality, and the department will develop a submission that will go to Treasury Board for approval. While FedNor will be consulted through the process, Industry Canada is the federal delivery partner that monitors the agreement and ensures that when claims come in they are paid on time.



**e) Western Economic Diversification (WD)<sup>24</sup>****i) Mandate and Role**

Western Economic Diversification is mandated under the *Western Economic Diversification Act* to promote the development and diversification of the economy of Western Canada and to advance the interests of the Western provinces in national economic policy by supporting a wide range of initiatives targeting three inter-related strategic priorities—innovation, entrepreneurship and community economic development.

**ii) Major Programs**

The WD's main activities consist of providing funding assistance in the form of grants and contributions to projects that advances the agency's strategic outcomes. WD targets small- and medium-sized enterprises but provides this funding assistance indirectly through industry groups, business organizations and other entities such as the Western Canada Business Services Network (WCBSN). The funding beneficiaries in turn, work with their respective communities, each other, and with other organizations to ensure that SMEs have access to information and capital.

The **Western Diversification Program** invests in projects that support WD's strategic priorities of innovation, entrepreneurship and community economic development, including a number of partnership programs undertaken with other levels of government.

The **Loan and Investment Program** allows financial institutions to supply loan capital to clients to whom it would not otherwise make loans.

The **Western Canada Business Service Network** is a group of several independent organizations that receive funding from WD to provide a range of services to help create and build small businesses across the West.

The **Western Economic Partnership Agreements (WEPA)** are multi-year funding commitments that seek to strengthen economic activity and improve quality of life in western communities. WEPAs are cost-shared equally with each of the four western provinces, with a total of \$200 million allocated to initiatives identified as federal and provincial priorities.

The **Urban Development Agreements** are partnerships of federal, provincial and municipal governments working in collaboration on broad issues such as inner city revitalization, strengthened innovation or sustainable economic development.

---

<sup>24</sup> Information for this section was obtained from the Department's web site:  
[http://www.wed.gc.ca/default\\_e.asp](http://www.wed.gc.ca/default_e.asp)

The **Canada-Saskatchewan Northern Development Agreement** is a five-year \$20 million agreement that will help northern Canadians improve regional economic infrastructure, employment prospects, educational and business expertise.

The **Urban Aboriginal Strategy (UAS)**, funded by Indian and Northern Affairs Canada, aims to reduce the level of disparity that urban Aboriginal people currently face by tailoring government programs to address the local needs and priorities of Aboriginal people living in cities.

### iii) Infrastructure Programs

WD also delivers a number of federal government programs:

The **Municipal Rural Infrastructure Fund (MRIF)** will invest \$278 million in the West to improve and increase the stock of core public infrastructure in areas such as water, wastewater, solid waste management, culture and recreation. Delivered by WD in the West, the source of funding for this program is Transport, Infrastructure and Communities.

The **Infrastructure Canada Program (ICP)** is a six-year program that has invested over \$543 million in more than 1,600 projects that are improving the environment, supporting long-term economic growth and enhancing community infrastructure across the West.

The **Canada Strategic Infrastructure Fund (CSIF)** which addresses infrastructure programs that are regional priorities but exceed the scope and capacity of the other infrastructure programs.

### iv) Spending Estimates

According to the 2008-2009 Main Estimates, WD is expecting to receive \$269.3 million in appropriations for the current fiscal year, representing about a 6.4 percent increase vis-à-vis last year's allocation of \$253.2 million. Of the 2008-2009 budgetary allocation, a little over 79.9 percent (\$215.3 million) of this year's budget is in the form of contributions and grants payments.

In speaking about the operating format for WD's infrastructure initiatives, Marilyn Kapitany, Assistant Deputy Minister, Manitoba Region, Western Economic Diversification Canada explained that there are secretariats across the four western provinces, and in her own province, this is a joint federal-provincial secretariat. Applications for projects in Manitoba for instance, are received by e-mail because they operate a web-based process. The communities and municipalities will apply, and then the joint secretariat assesses whether or not the applications are eligible under the criteria of the program. Eligible applications are then put through a system for determining where the priorities lie in terms of which projects will be funded. That determination is based on the eligible categories, as described by Infrastructure

Canada. Then there is a process where representatives of communities will be consulted to ensure that there is geographic dispersion and to look at the biggest priority areas.

The involvement of WD in a secretariat could vary by program. Under the Municipal Rural Infrastructure Fund program, WD was a direct member of the management committee. She explained that the “secretariat would look at the applications, and there would be municipal involvement in how projects would be prioritized. They would be brought to the secretariat, to a management committee meeting for recommendation and then jointly, federally and provincially” it would be assessed for recommendation to ministers. “If it was, we would then recommend it to our minister in WED, they would recommend it to the ministers in the province, and it would be the ministers who would make the final decision”.

Now under the Canada Strategic Infrastructure Fund, she indicated that it was basically Infrastructure Canada that made those decisions. Under the Building Canada Fund, she expects that there will be some joint accountability. The federal partners are currently working on the details now, but there is likely to be a delegation of responsibility to WD for some of the funds. In the case of larger projects, the Minister of Infrastructure Canada will likely be the final approving authority.

She also indicated that when framework agreements are being negotiated with the provinces, WD is not present. There is only one federal agent at the table and that is Infrastructure Canada. The local federal officials for WD will be asked to comment on certain aspect of the proposed framework agreement as negotiations proceed, but they are not present at the table.

## **F. CONCLUDING COMMENTS AND RECOMMENDATIONS**

The Committee heard that it may cost as much as \$123 billion to bring Canada’s infrastructure facilities up-to-date. There is a serious risk of a breakdown in essential infrastructure that supports the country’s economic activities, that protect the health of its citizens and that contribute to the higher quality of life that Canadians have come to expect. Bridges, roads, water systems, waste treatment centres—the lists goes on, have all shown signs of deterioration and potential failure. The responsibility for their upkeep and renewal is dispersed to all orders of government. Unfortunately, the cost of repair and replacement of infrastructure has long surpassed the ability of municipal governments to carry out the required renovations of the facilities under their care. At the very least the elimination of the infrastructure gap will necessitate the cooperation and coordination of planning and spending activities among all orders of government. If municipalities are to be effective partners in the renewal of infrastructure they will need to increase their fiscal capacity to provide these services. Equally important is recognition that it will take a relatively long time to completely eliminate the

infrastructure deficit. Hence, the revenues sources necessary to address this problem must be stable and available over the long-term.

The Building Canada Plan is a beginning in that some of its elements deal with the fiscal capacity issues faced by the different orders of governments. Making the availability of the new tax revenues a permanent feature of municipal fiscal capacity is clearly welcomed. The establishment of the Federal Gas Tax Fund provides a crucial increase in the overall level of federal infrastructure funding and provide municipalities with more flexibility to plan their infrastructure investments. However, the effectiveness of that assistance may weaken over time as even low levels of inflation are experienced in the economy. There is concern among municipalities that without an allowance for an escalator provision to protect the value of the transfer in future years the GTF will decline in real value.

The Committee shares this concern, about the potential erosion of the GTF, with the municipalities. Therefore, the committee recommends:

**Recommendation 1**

**That the federal government consider introducing in its Gas Tax Fund an escalator provision to protect the purchasing power of this critical investment against inflation and growing needs.**

If municipalities are to undertake the renewal of their facilities they will need to know that the funding is there over the long-term. Most infrastructure renewal projects extend over several years. The permanency of the GTF is one way to assist municipalities over the long-term. Another is to ensure that application based programs extend over longer periods. This would provide greater certainty, facilitate long term planning and reduce delays created by repeated negotiations sessions on new programs. The committee therefore recommends:

**Recommendation 2**

**That in the future, the federal government consider using longer terms on its application-based infrastructure programs.**

SENATE



SÉNAT

CANADA

Rapport sur les Programmes  
d'infrastructure et organismes de  
développement régional

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

SEIZIÈME RAPPORT

*président*

L'honorable Joseph A. Day

*vice-président*

L'honorable Terry Stratton

Juin 2008

## TABLE DES MATIÈRES

A. INTRODUCTION .....	3
B. LES INFRASTRUCTURES .....	3
C. INFORMATION GÉNÉRALE SUR LES PROGRAMMES FÉDÉRAUX D'INFRASTRUCTURE .....	5
D. BREF HISTORIQUE DU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL AU CANADA .....	17
E. ORGANISMES DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL .....	18
F. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS .....	30

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES  
RAPPORT SUR LES PROGRAMMES D'INFRASTRUCTURE ET  
ORGANISMES DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL**

**A. INTRODUCTION**

Le gouvernement fédéral joue depuis longtemps un rôle dans les aménagements des infrastructures en participant à la construction d'ouvrages nationaux comme les canaux, les chemins de fer, les lignes télégraphiques et le réseau routier national. Dans un rapport antérieur, le Comité a étudié les questions du financement de l'infrastructure et des équilibres fiscaux verticaux et municipaux<sup>1</sup>. Par suite de cette étude, le Comité a recommandé que le gouvernement rende permanent le Fonds de la taxe sur l'essence et qu'il en protège la valeur au moyen d'un mécanisme d'indexation. Il a également recommandé que le gouvernement fédéral établisse, en collaboration avec les autres ordres de gouvernement un plan national qui lui servira de guide pour ses investissements à long terme dans les infrastructures.

À l'occasion de son examen du Budget des dépenses de 2008-2009, le Comité sénatorial permanent des finances nationales a décidé d'étudier les dépenses fédérales consacrées aux infrastructures et à des activités connexes, notamment la participation des organismes fédéraux de développement régional à la distribution des fonds pour les infrastructures.

**B. LES INFRASTRUCTURES**

M. Gord Steeves, président de la Fédération canadienne des municipalités (FCM), et M. Gabriel Miller, gestionnaire des relations gouvernementales à la FCM, ont expliqué l'état actuel des problèmes d'infrastructure qui se posent au Canada<sup>2</sup>. Ils ont rappelé au Comité que les administrations municipales n'ont toujours pas toutes les ressources et tous les moyens financiers voulus pour remettre en état des infrastructures municipales qui se dégradent. Ils estiment à l'heure actuelle que les investissements nécessaires dans les infrastructures s'élèvent à 123 milliards de dollars. Les municipalités ne peuvent pas faire les investissements nécessaires parce qu'elles sont dans une impasse financière, coincés entre une gamme croissante de responsabilités et l'insuffisance de leurs ressources financières. Cette impasse a entraîné le report d'investissements fort nécessaires dans l'infrastructure, ce qui occasionne une détérioration matérielle qui nuit à la capacité des villes et localités canadiennes de jouer leur rôle dans l'économie canadienne.

Les témoins ont également révélé l'importance que revêtait aux yeux des Canadiens le renouvellement des infrastructures. D'après une vaste enquête nationale sur l'opinion

---

<sup>1</sup> Comité sénatorial permanent des finances nationales, Dix-septième rapport, juin 2007, *Les équilibres fiscaux verticaux et municipaux*.

<sup>2</sup> Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Témoignages*, le mardi 13 mai 2008.

publique<sup>3</sup> à laquelle la FCM a participé récemment, « l'aide aux collectivités au titre des infrastructures est au deuxième rang des priorités par ordre d'importance, loin devant d'autres priorités comme l'éducation postsecondaire, les changements climatiques, le développement économique et l'Afghanistan<sup>4</sup> » [traduction]. La même étude a révélé que plus de la moitié des Canadiens sont d'avis qu'on prend du retard dans les investissements dans les infrastructures et que plus de 90 p. 100 d'entre eux estiment que le gouvernement fédéral devrait fournir un soutien financier afin d'aider les administrations municipales à régler les problèmes d'infrastructure.

Les témoins sont d'avis qu'il faut poursuivre les efforts afin de remettre en état les infrastructures municipales qui se dégradent, mais ils sont réconfortés par l'orientation. Comme l'a souligné M. Steeves dans ses observations préliminaires :

[...] c'est seulement au cours des trois ou cinq dernières années que l'approche du gouvernement a radicalement changé en matière de financement des municipalités. Le principal changement est que l'approche est désormais axée sur une vision à long terme. C'est un changement accueilli très favorablement. À partir du budget de 2006, le gouvernement a clairement décidé qu'il était nécessaire d'envisager les investissements dans les infrastructures selon une perspective à long terme, que l'on a définie à l'époque comme une perspective de sept ans. Dans le budget de 2008, on a fait un autre grand pas en pérennisant la taxe. Pour la première fois, le gouvernement parle de la réalité de la planification des investissements dans les infrastructures.

Celui-ci estime que, grâce à l'engagement de tous les ordres de gouvernement à élaborer une stratégie d'investissement à long terme, axée sur des priorités convenues entre les parties, il est possible de faire les investissements voulus dans l'infrastructure en l'espace d'une génération, soit 20 ans.

Selon la FCM, le gouvernement fédéral, avec la collaboration des gouvernements provinciaux et territoriaux et en liaison avec les administrations municipales par l'entremise de la FCM, devrait élaborer des propositions législatives constituées des éléments suivants :

- Un plan d'action et un programme complet de recherche afin de définir des objectifs pour éliminer le déficit des infrastructures municipales et des indicateurs permettant de mesurer les progrès accomplis au fil du temps;
- Un mécanisme d'indexation de la taxe sur l'essence afin de protéger le pouvoir d'achat de cet investissement essentiel contre l'inflation et l'accroissement des besoins; un prolongement de la durée d'application des programmes fondés sur la présentation de demandes pour offrir une plus grande assurance, faciliter la

<sup>3</sup> Gregg, Kelly, Sullivan et Woolstencroft, avril 2008, Benchmark: A Report on the Key Issues and Challenges Facing Canadian Municipalities, 2008.

<sup>4</sup> Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Témoignages*, le 13 mai 2008.



planification à long terme, abrégé les délais attribuables aux négociations et combler les lacunes dans le financement;

- Un programme visant à développer les pratiques exemplaires, à faire de nouvelles recherches et à mettre l'information en commun entre tous les ordres de gouvernement.

### **C. INFORMATION GÉNÉRALE SUR LES PROGRAMMES FÉDÉRAUX D'INFRASTRUCTURE<sup>5</sup>**

Afin de mieux orchestrer ses efforts dans la gestion des initiatives visant les infrastructures, le gouvernement fédéral a mis sur pied le Bureau de l'infrastructure du Canada en août 2002. Il s'agit du ministère spécialement chargé de gérer et de coordonner les activités et programmes en matière d'infrastructure. Ce ministère ainsi que Transports Canada, l'Office des transports du Canada, le Tribunal d'appel des transports du Canada et 16 sociétés d'État font partie d'un portefeuille plus vaste, celui des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités. Ensemble, ces organisations jouent un rôle à l'égard de l'infrastructure rurale et urbaine et s'assurent que les routes, les ponts, les chemins de fer, les ports et les aéroports sont bien situés, construits et entretenus, sûrs et sécuritaires.

#### **a) Le plan chantiers Canada**

Le plan Chantiers Canada fait état de l'ensemble des raisons qui incitent le gouvernement à aider les provinces et les municipalités à mener à bien leurs efforts de renouvellement des infrastructures. Il commence par exposer le point de vue du gouvernement sur l'importance des infrastructures dans la vie quotidienne des Canadiens.

##### **1) Effets des infrastructures sur le pays**

Le gouvernement fédéral reconnaît qu'il a un rôle à jouer pour favoriser le renouvellement des investissements dans les infrastructures au Canada. Le plan recense trois grands domaines où l'existence d'infrastructures efficaces et efficaces a des conséquences souhaitables pour le pays. Il s'agit en l'occurrence de la stimulation de la croissance économique, de la protection de l'environnement et du développement des collectivités.

Si le Canada veut continuer d'être à la hauteur de son potentiel au sein d'une économie mondiale, il doit tenir compte du fait que les infrastructures modernes, efficaces et fiables sont essentielles à la prospérité actuelle et à long terme du pays<sup>6</sup>. Cela est on ne peut plus

<sup>5</sup> Information sur le Bureau d'Infrastructure Canada sur le site Web du Bureau, à l'adresse [http://www.infrastructure.gc.ca/index\\_f.shtml](http://www.infrastructure.gc.ca/index_f.shtml).

<sup>6</sup> Infrastructure Canada, 2007, *Chantiers Canada : Une infrastructure moderne pour un Canada fort*, page 6.

vrai dans le cas du commerce international. L'exportation de biens et des services par le Canada représentait 38 pour cent de son produit intérieur brut (PIB) en 2005. Des échanges commerciaux d'une valeur de plus de 1,8 milliard de dollars se font quotidiennement par la frontière canado-américaine. Toutes ces activités commerciales exigent de bons réseaux routiers ainsi que des installations portuaires et des postes frontaliers capables d'absorber le volume du trafic. Tout engorgement dans le réseau mettrait en péril la survie économique même du Canada.

L'état des infrastructures du pays a une incidence directe sur l'environnement et la santé des Canadiens<sup>7</sup>. L'efficacité de la conception et de l'entretien des infrastructures peut réduire les effets néfastes de l'activité humaine et ainsi protéger et même améliorer l'environnement. La production d'énergie renouvelable, les systèmes de transport urbain et les installations de gestion des déchets réduisent les effets de la pollution sur la santé humaine et peuvent contribuer à améliorer les conditions de vie dans les villes et à les rendre plus attrayantes.

Les infrastructures sont importantes non seulement pour les grandes villes du Canada, mais aussi pour les petites collectivités rurales et éloignées<sup>8</sup>. Les petites collectivités sont confrontées à des défis uniques parce qu'elles doivent mettre en place et entretenir un vaste ensemble d'infrastructures municipales, sans égard à la taille de leur population. L'absence de modes de transport fiables et abordables peut nuire au développement d'une collectivité en raison de la mobilité réduite des citoyens. Dans les collectivités éloignées, l'absence de services de communication à large bande peut nuire aux investissements et réduire la qualité de vie des résidents.

## **2) Les éléments du plan Chantiers Canada<sup>9</sup>**

Grâce au plan Chantiers Canada, le gouvernement fédéral s'est fixé comme objectif de permettre à tous les ordres de gouvernement de collaborer à la planification et l'édification d'un réseau d'infrastructures modernes au Canada.

Comme l'illustre le schéma 1, la vision du gouvernement consiste à :

bâtir un Canada plus fort, plus sécuritaire et meilleur grâce à une infrastructure publique moderne, de classe mondiale.

<sup>7</sup> *Chantiers Canada : Une infrastructure moderne pour un Canada fort*, page 8.

<sup>8</sup> *Chantiers Canada : Une infrastructure moderne pour un Canada fort*, page 10.

<sup>9</sup> *Chantiers Canada : Une infrastructure moderne pour un Canada fort*, page 12.

Le plan recense trois secteurs d'importance nationale, ou thèmes, vers lesquels seront orientés les activités et le soutien offert :

**i) Thème I : Développer une économie plus forte**

Les objectifs ici consistent à soutenir la croissance économique et la productivité; à améliorer la compétitivité du Canada et à faciliter les échanges commerciaux. Les efforts sont axés sur les installations suivantes :

- portes d'entrée et postes frontaliers
- routes;
- lignes ferroviaires sur courtes distances et transport maritime à courte distance;
- aéroports régionaux et locaux;
- connectivité et large bande;
- tourisme.

**ii) Thème II : Un environnement plus sain**

Les objectifs ici consistent à favoriser une croissance durable et à améliorer la qualité de l'air, de l'eau et du sol au Canada. Les efforts seront axés sur les investissements dans les infrastructures suivantes :

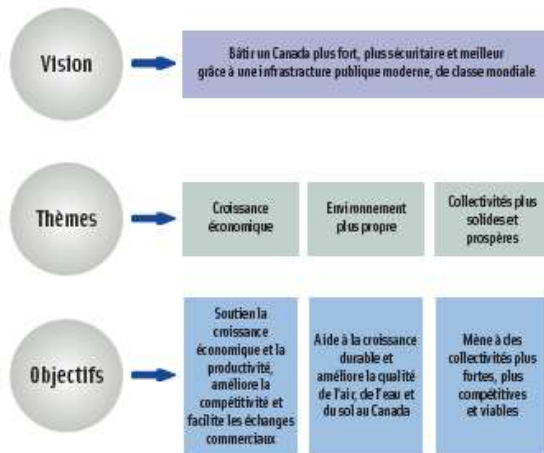
- traitement des eaux usées;
- réseaux de transport en commun;
- production d'énergie verte;
- gestion des déchets solides.

**iii) Thème III : Bâtir des collectivités plus prospères**

Les objectifs ici consistent à contribuer à la création de collectivités plus fortes, plus compétitives et viables. Les efforts seront axés sur :

- la qualité de l'eau potable;
- l'atténuation des effets des catastrophes;
- le réaménagement des friches industrielles;
- l'entretien des routes et des ponts;
- les installations sportives et culturelles.

### SCHÉMA 1 LE PLAN CHANTIERS CANADA



Source : Infrastructure Canada, 2007, *Chantiers Canada : Une infrastructure moderne pour un Canada fort*, page 12.

### 3. Instruments de mise en œuvre

Le PCC a recours à différents outils pour offrir son aide. Ces outils incluent un certain nombre d'initiatives souples et de programmes ciblés qui visent à concilier les besoins et les priorités du pays. L'élément-clé réside dans l'octroi d'un financement de base à long terme, qui permettra aux gouvernements municipaux et provinciaux de planifier à plus long terme les investissements qui s'imposent dans les infrastructures. Le tableau 1 ci-dessous dresse la liste des programmes et des montants de financement fédéral prévus pour chaque initiative. L'aspect important de cette approche est qu'elle prévoit un financement de base pour les municipalités et les provinces.

### 4. Financement de base pour les municipalités

L'un des aspects importants du PCC est qu'il permet aux municipalités de planifier à plus long terme et d'avoir accès à une source de fonds réservée pour répondre à leurs besoins constants en matière d'infrastructure. À cette fin, au-delà de la moitié du financement prévu aux termes du Plan Chantiers Canada sera versé aux municipalités sous la forme d'un financement de base. Le plan prévoit le versement de 17,6 milliards de dollars sur sept ans par l'entremise du Fonds de la taxe sur l'essence (FTE) et du remboursement de la taxe sur les produits et services (TPS). Ces initiatives sont décrites plus loin.

TABLEAU 1

<b>Financement prévu aux termes du plan Chantiers Canada 2007-2014 (en milliards de dollars)</b>		
<b>Programmes</b>	<b>Ministère responsable</b>	<b>Financement</b>
Rabais municipal de la TPS	Finances Canada	5,80
Fonds de la taxe sur l'essence	Infrastructure Canada	11,80
Fonds Chantiers Canada	Infrastructure Canada	8,80
Fonds pour les partenariats publics-privés	Finances Canada	1,25
Fonds pour les portes d'entrée et les passages frontaliers	Transports Canada	2,10
Initiative de la Porte et du Corridor de l'Asie-Pacifique	Transports Canada	1,00
Financement de base pour les provinces et territoires	Infrastructure Canada	2,28
Total		33,0

Source : Infrastructure Canada, 2007, *Chantiers Canada : Une infrastructure moderne pour un Canada fort*, page 24.

#### **i) Le Fonds de la taxe sur l'essence**

Le Budget 2007 a prolongé le Fonds de la taxe sur l'essence (FTE) de 2010 à 2014 et en a fixé le montant à deux milliards de dollars par année. Au cours des sept prochaines années, les municipalités recevront 11,8 milliards de dollars par l'entremise de ce mécanisme. Parce qu'elles pourront rassembler, conserver et emprunter ces fonds, elles jouiront d'une souplesse financière accrue. Les catégories d'investissements admissibles comprennent le transport en commun, l'infrastructure d'assainissement de l'eau et de traitement des eaux usées, les systèmes énergétiques communautaires, la gestion des déchets solides, les routes et les ponts locaux qui favorisent la durabilité. Le financement pour la capacité de planification est assorti d'une exigence voulant que les collectivités élaborent des Plans intégrés pour la durabilité de la collectivité, qui sont des plans à long terme visant à améliorer les résultats au chapitre de la durabilité dans les collectivités canadiennes. Afin de s'acquitter de leur obligation de rendre compte aux Canadiens, les communautés font rapport annuellement des activités pour lesquelles les fonds ont été utilisés.

#### **ii) Le remboursement de la taxe sur les produits et services**

Le FTE est complété par le Remboursement de la TPS, qui prévoit le remboursement intégral de la TPS payée par les municipalités. Au cours des sept prochaines années, l'augmentation continue de ce remboursement, qui passera de 57 pour cent à 100 pour cent, devrait permettre aux communautés de disposer de plus de 5,8 milliards de dollars de financement flexible supplémentaire leur permettant de s'occuper de leurs priorités les

plus importantes, allant des nouvelles infrastructures à l'entretien et au fonctionnement de l'infrastructure publique et des installations en place. Les municipalités doivent rendre compte directement à leurs contribuables de l'utilisation de ce financement et le gouvernement du Canada n'exige pas de compte rendu distinct.

### **5. Financement de base pour les provinces et territoires**

Chantiers Canada verse également 25 millions de dollars par année à chaque province et territoire sur sept ans, pour un total de 175 millions de dollars pour chacun. Ceci représente une dépense de 2,275 milliards de dollars pour toute la période. Ce financement de base appuiera toutes les catégories mentionnées ci-dessous dans le cadre du Fonds Chantiers Canada (FCC), ainsi que l'infrastructure routière « non-essentielle » du réseau routier national et les réfections relatives à la sécurité de l'infrastructure jugées admissibles. Le financement fédéral sera à coûts partagés avec les provinces et les territoires afin de maximiser l'investissement de tous les gouvernements, mais, à l'instar du FTE, le financement fédéral sera versé initialement et de façon régulière, et il n'est pas nécessaire de l'utiliser au cours de l'année où il a été versé. Cette mesure offre aux provinces et aux territoires, en particulier celles et ceux de plus petite taille où la densité de population est plus faible, une flexibilité financière accrue pour améliorer leurs infrastructures.

### **6. Autres instruments**

Pour compléter son approche à l'égard du renouvellement des infrastructures au Canada, le gouvernement fédéral a créé trois nouveaux programmes nationaux d'infrastructure. Le Fonds pour les portes d'entrée et les passages frontaliers et le Fonds des partenariats publics-privés (Fonds pour les PPP) sont des programmes d'investissement ciblés, visant des priorités nationales spécifiques. Le troisième programme, le Fonds Chantiers Canada, est le principal programme d'infrastructure du gouvernement du Canada, qui se veut un complément aux autres programmes de financement parce qu'il offre une réponse équilibrée aux besoins locaux et régionaux d'infrastructure, tout en tenant compte des priorités nationales qui sont importantes pour tous les Canadiens.

#### **i) Fonds pour les portes d'entrée et les passages frontaliers**

Le Cadre de politique national sur les portes et les corridors commerciaux stratégiques orientera l'élaboration d'un nombre limité de nouvelles stratégies visant les portes et les corridors commerciaux et contribuera à déterminer les projets qui seront financés par le Fonds pour les portes d'entrée et les passages frontaliers. Ce fonds de 2,1 milliards de dollars mettra l'accent sur les corridors commerciaux stratégiques menant à des portes d'entrée internationales. Les projets admissibles incluront les installations du réseau routier national (RRN) touchées par l'augmentation de la circulation des biens commerciaux, les routes de raccordement intermodales et les installations, les ponts et les tunnels internationaux, les voies ferrées/voies étagées, le transport ferroviaire et maritime sur de courtes distances et les systèmes de transport intelligent. Les projets seront évalués

en fonction du mérite. Le financement fédéral sera à coûts partagés pour générer des investissements additionnels dans cette infrastructure cruciale.

### **ii) Fonds pour les partenariats publics-privés**

Le gouvernement fédéral croit que les capitaux privés et le savoir-faire peuvent contribuer dans une large mesure à la réalisation des projets d'infrastructure plus rapidement et à moindre coût pour les contribuables. Il estime aussi que le secteur privé est souvent mieux placé pour assumer bon nombre des risques associés à la construction, au financement et au fonctionnement des projets d'infrastructure. Même si le Canada a fait des progrès dans l'utilisation des PPP, le gouvernement aimerait favoriser l'utilisation de cette approche à plus grande échelle. C'est pourquoi il a créé un Fonds des partenariats publics-privés de 1,25 milliard de dollars. Ce programme appuiera des projets novateurs qui offrent une solution de rechange aux marchés publics traditionnels en matière d'infrastructure. Il offrira des incitatifs pour attirer les investissements du secteur privé, et permettra d'accroître les connaissances et l'expertise relativement aux autres solutions de financement. Le gouvernement du Canada s'engage également à verser 25 millions de dollars sur cinq ans pour établir un Bureau des partenariats publics-privés. De même, tous les projets sollicitant des contributions fédérales de 50 millions de dollars ou plus seront tenus d'évaluer et d'envisager la viabilité d'une option axée sur les PPP.

### **iii) Le Fonds Chantiers Canada**

Le Fonds Chantiers Canada (FCC) totalisera 8,8 milliards de dollars sur sept ans. Le FCC ciblera des projets qui procureront des avantages économiques, environnementaux et sociaux à tous les Canadiens. Les catégories de financement prioritaires du fonds sont décrites précédemment sous la rubrique Plan Chantiers Canada. Le financement servira à soutenir l'infrastructure publique appartenant aux entités et aux gouvernements provinciaux, territoriaux et aux administrations municipales, ainsi qu'à l'industrie privée, dans certains cas.

Des fonds seront accordés pour des projets dans les provinces et les territoires en fonction de leur population (selon le recensement de 2006). Le programme sera mis en œuvre en deux volets : le volet Grandes infrastructures, qui cible les projets stratégiques de plus grande envergure, d'importance nationale et régionale, et le volet Collectivités, qui concerne les projets mis en œuvre dans les collectivités dont la population est inférieure à 100 000 habitants. Tous les projets seront à frais partagés et la contribution fédérale maximale accordée à un projet représentera 50 pour cent. Toutefois, dans l'ensemble, les projets touchant l'infrastructure municipale seront à frais partagés dans une proportion d'un tiers. Dans le cas des projets où le bien appartient à une entité privée, la contribution fédérale maximale sera de 25 pour cent.

Le Bureau de l'infrastructure du Canada continuera d'exécuter plusieurs programmes existants, dont les suivants :

- **Fonds pour le transport en commun (FTC)** : financement d'initiatives visant à améliorer les services de transport en commun.
- **Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique (FCIS)** : axé sur des projets de grande envergure nationale et régionale, dans des domaines indispensables au soutien de la croissance économique et à l'amélioration de la qualité de vie de la population.
- **Fonds sur l'infrastructure frontalière (FSIF)** : vise à améliorer les installations aux passages frontaliers principaux et les approches routières afin d'absorber un volume plus important de circulation et d'échanges commerciaux et d'améliorer la sûreté et la sécurité de la population.
- **Fonds sur l'infrastructure municipale rurale (FIMR)** : vise à améliorer des infrastructures municipales essentielles et à les agrandir, dans des secteurs comme le traitement de l'eau et des eaux usées, la culture et les loisirs. Vise également des projets qui tendent à améliorer la qualité de vie et les perspectives économiques des petites localités et des Premières nations.
- **Programme Infrastructures Canada (PIC)** : créé en 2000 pour améliorer les infrastructures des collectivités urbaines et rurales du Canada afin de protéger l'environnement et d'appuyer la croissance à long terme des collectivités et de l'économie. Presque tous les fonds du programme ont été affectés.
- **Fonds d'infrastructure pour les Premières nations (FIPN)** : simplifie l'accès par les collectivités admissibles à des fonds destinés aux infrastructures en regroupant trois sources de financement : Fonds sur l'infrastructure municipale rurale d'Infrastructure Canada, Fonds de la taxe sur l'essence et contributions provenant du Programme d'immobilisations et d'entretien d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC).

Selon M. Taki Sarantakis, directeur général, Politiques et priorités, Direction générale des politiques et des communications, Infrastructure Canada, « [à] l'exception du Fonds de la taxe sur l'essence, qui est devenu un programme permanent depuis le budget 2008, chaque programme d'activité comporte des aspects qui ont une durée finie<sup>10</sup> ».

---

<sup>10</sup> Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Témoignages*, 6 mai 2008.



## b) Système de prestation des programmes

Les programmes du Bureau de l'infrastructure du Canada sont mis en œuvre avec la collaboration d'un certain nombre de partenaires. Le ministère joue le rôle de coordonnateur et de responsable du financement. Il est chargé d'examiner, de sélectionner et d'approuver les projets, ainsi que de négocier les ententes de contribution. La responsabilité de la surveillance continue des projets est partagée entre Infrastructure Canada et ses partenaires fédéraux responsables de leur mise en œuvre.

Pour chaque projet financé interviennent trois partenaires :

- Bureau de l'infrastructure du Canada, responsable du financement du projet, négocie les ententes avec chacun des partenaires financiers et chacun des promoteurs du projet;
- L'organisme chargé de la mise en œuvre dispose des renseignements précis relatifs à chaque projet. La relation d'Infrastructure Canada avec ces organismes varie selon les capacités et les responsabilités de chacun, lesquelles font l'objet de négociations pour chaque projet d'infrastructure stratégique. Nos partenaires fédéraux sont l'Agence de développement économique du Canada atlantique (APÉCA), l'Agence de Développement économique Canada pour les régions du Québec (ADÉCQ), Industrie Canada (FedNor), Transports Canada, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (DÉO) et Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC);
- Le partenaire financier peut être un gouvernement provincial ou territorial ou une administration municipale, une communauté des Premières nations, un partenaire privé ou une combinaison de ces intervenants. Une fois le projet choisi, ce partenaire financier entreprend des négociations avec Infrastructure Canada.

Les programmes d'infrastructure axés sur les collectivités sont mis en œuvre par l'organisme régional pertinent. Les provinces et municipalités assurent la gestion des projets. Dans le cadre de ces fonds, Infrastructure Canada joue un rôle de coordonnateur entre les partenaires dans la mise en œuvre des projets. Les rapports entre le gouvernement fédéral et chaque province sont régis par une entente-cadre sur l'infrastructure (ECI).

### 1) Les ententes-cadres sur l'infrastructure<sup>11</sup>

Les ententes-cadres sur l'infrastructure (ECI) entre le gouvernement fédéral et chaque province énoncent clairement de quelle façon le PCC sera mis en œuvre dans la province concernée. Chaque entente est essentiellement identique à toutes les autres pour ce qui est de la structure et du contenu, et seul le montant des fonds alloués diffère d'une province à

---

<sup>11</sup> Les ECI déjà conclues sont accessibles sur le site Web d'Infrastructure Canada Web à l'adresse suivante : <http://www.buildingcanada-chantierscanada.gc.ca/plandocs/agreements-ententes/ifa-eci-bc-fra.html>.

l'autre. Chacune fait état des objectifs que les deux ordres de gouvernement s'efforceront d'atteindre et précise le montant des fonds alloués à la province au titre du Fonds Chantiers Canada, de l'Initiative de financement de base et du Fonds de la taxe sur l'essence.

L'ECI prévoit aussi la création du Comité de l'entente-cadre sur l'infrastructure (CECI), à qui il incombe de surveiller la mise en œuvre de l'entente. Ce comité est composé de deux coprésidents, l'un nommé par le gouvernement fédéral et l'autre par le gouvernement provincial. Les coprésidents disposent de pouvoirs égaux et sont les seuls membres votants du CECI. Le quorum n'est atteint que lorsque les deux coprésidents sont présents. Les représentants d'autres parties intéressées peuvent être invités aux réunions du CECI à titre d'observateurs. L'entente renferme aussi des dispositions concernant le mode de règlement des différends et un protocole de communication pour orienter la façon de traiter avec les médias au moment d'annoncer le financement d'un projet ou de faire le point sur celui-ci.

Chaque entente comporte une annexe A, qui dresse la liste des bénéficiaires admissibles au Fonds Chantiers Canada et à l'Initiative de financement de base dans la province visée. L'annexe dresse aussi la liste des catégories de priorités nationales et régionales sur lesquelles se fondera le choix des projets.

Les ententes ont ceci d'intéressant qu'elles exigent que chaque province élabore son propre « plan d'infrastructure » pour une période de cinq à dix ans. Les éléments devant figurer dans ce plan sont énoncés à l'annexe B—Lignes directrices relatives au Plan d'infrastructure provincial/territorial. En voici une liste partielle :

- la stratégie de la province en matière d'infrastructure;
- l'approche adoptée pour déterminer les besoins en matière de nouvelles infrastructures;
- le processus d'évaluation et de gestion des infrastructures actuelles;
- la détermination de l'état actuel des infrastructures provinciales;
- une évaluation des lacunes possibles des infrastructures dans la province pour la période visée par le plan.

Malheureusement, le Comité n'a pu examiner ni l'un ni l'autre de ces plans d'infrastructure provinciaux. Il serait certes intéressant d'évaluer la portée des différences pouvant être observées dans les besoins des Canadiens en matière d'infrastructure.

Enfin, chaque entente a une annexe C—Protocole de communication pour orienter les activités de communication. De cette façon, le rôle de tous les partenaires dans le renouvellement de l'infrastructure est dûment reconnu et les déclarations faites par chaque partenaire pendant la durée des projets ne se contredisent pas.

La liste des ententes signées ainsi que le montant des fonds alloués au titre du Fonds Chantiers Canada, de l'Initiative de financement de base et du Fonds de la taxe sur l'essence figurent dans le tableau II ci-dessous.

TABLEAU II

ENTENTES-CADRES SUR L'INFRASTRUCTURE SIGNÉES JUSQU'ICI en millions de dollars					
Gouvernement	Date de signature	FCC	IFB	FTE	TOTAL
Colombie-Britannique	6 novembre 2007	1 039,960	175,000	1 002,788	2 217,748
Nouveau-Brunswick	7 décembre 2007	188,090	175,000	178,532	541,622
Terre-Neuve-et-Labrador	17 décembre 2007	131,330	175,000	124,664	430,994
Territoires du Nord-Ouest	21 février 2008	10,800	175,000	60,000	245,800
Nouvelle-Écosse	9 novembre 2007	235,680	175,000	223,704	634,384
Nunavut	8 février 2008	7,680	175,000	60,000	242,680
Île-du-Prince-Édouard	21 mai 2008	35,250	175,000	60,000	270,250
Saskatchewan	11 avril 2008	236,220	175,000	224,220	635,440
Yukon	17 mars 2008	7,910	175,000	60,000	242,910
Total		1 892,920	1 575,000	1 993,908	5 461,828

Source : Infrastructure Canada

## 2) Prévisions de dépenses

D'après le Budget principal des dépenses de 2008-2009, le Bureau de l'infrastructure du Canada doit recevoir des crédits de 2,45 milliards de dollars pour l'exercice en cours, soit 22 p. 100 de plus les 2,02 milliards de dollars de l'exercice précédent. Un peu plus de 98 p. 100 des crédits budgétaires de 2008-2009 (2,41 milliards de dollars) prennent la forme de contributions et d'autres paiements de transfert.

Au cours de ses échanges sur le plan Chantiers Canada, le Comité a appris qu'une partie des 33 milliards de dollars était destinée à PPP Canada Inc., société d'État qui relèvera directement du ministre des Finances. Cette initiative ne se rattache pas aux responsabilités d'Infrastructure Canada. Toutefois, le Fonds pour les partenariats public-privé (Fonds pour les PPP), qui sera administré par le Bureau des PPP, fait partie du plan Chantiers Canada. Des sénateurs se sont demandés pourquoi des fonds et des programmes qui devraient relever du mandat d'Infrastructure Canada seront administrés par le Bureau des PPP.

M. Sarantakis a reconnu que, même si de nombreux programmes sont englobés dans le plan Chantiers Canada, ils ne seront pas tous administrés par Infrastructure Canada. La majeure partie est sous la responsabilité d'Infrastructure Canada, mais d'autres, comme le Fonds pour les portes d'entrée et les passages frontaliers, sont du ressort de Transports Canada. Le Fonds pour les PPP est un programme de 1,26 milliard de dollars qui sera consacré exclusivement aux partenariats public-privé. En dépit des explications de M. Sarantakis, le Comité s'est demandé pourquoi il était nécessaire de créer une autre entité, puisque huit programmes d'infrastructure ont été proposés depuis 2000.

Les programmes et les participants étant si nombreux, le Comité s'est interrogé sur la fonction de coordination entre ces éléments différents du plan Chantiers Canada, doté de 33 milliards de dollars. M. Sarantakis a expliqué que la coordination se faisait dans tous les sens, non seulement à l'intérieur du portefeuille d'Infrastructure Canada, qui englobe Transports Canada, mais aussi avec tous les organismes de développement régional. Il a fait observer : « Le gouvernement du Canada tenait entre autres à ne pas reproduire des structures administratives existantes lorsqu'il a commencé à investir dans l'infrastructure. » En conséquence, Infrastructure Canada a été créée de façon à ne pas reproduire ce qui se faisait dans d'autres ministères et organismes fédéraux. Il a été décidé au départ d'entretenir une étroite collaboration avec les entités existantes afin de rationaliser sur le plan administratif la mise en œuvre de chacun des programmes. Quant à la surveillance de la mise en œuvre, chaque programme présente des caractéristiques administratives légèrement différentes qui dépendent de ce que le gouvernement en place voulait faire du financement en cause.

Infrastructure Canada doit conclure une entente avec chacune des provinces avant de verser son aide. Le Comité s'est intéressé à la nature de ces ententes et s'est demandé pourquoi il n'y en avait pas avec plusieurs provinces. Mme Jocelyne St. Jean, directrice générale, Opérations intergouvernementales, Direction générale des opérations des programmes, à Infrastructure Canada, a expliqué les divers éléments des ententes.

Lorsqu'elle négocie une entente, la province doit définir les priorités auxquelles il faut donner la plus haute importance, selon les catégories prévues dans le programme. Le Fonds Chantiers Canada compte 17 catégories. Telle province peut décider qu'elle veut cibler cinq de ces catégories, par exemple. Ainsi, le traitement de l'eau et des eaux usées peut être ce qui est le plus important pour les collectivités et serait visé par l'entente.

Avant que les fonds ne soient versés aux bénéficiaires de l'aide, il peut y avoir des conditions à respecter. Par exemple, la Colombie-Britannique a signé une entente cadre, mais les fonds ne seront pas accordés aux bénéficiaires du volet Collectivités du programme tant que la province n'aura pas dépensé tout ce qu'elle a reçu du Fonds sur l'infrastructure municipale rurale. La province vient d'accepter 58 projets aux termes de ce programme en début d'année, et elle n'a pas encore fini de verser les fonds.

Une fois qu'une province est prête à attribuer les fonds, un secrétariat conjoint est mis sur pied, avec la participation de la province et des partenaires fédéraux d'Infrastructure

Canada qui appliquent le programme en son nom. Ce comité reçoit et examine les demandes pour s'assurer qu'elles satisfont à tous les critères d'admissibilité, qu'ils répondent aux besoins de la collectivité et respectent les objectifs de rendement définis dans l'entente. Il peut y avoir une limite au nombre de projets que le secrétariat accepte de financer, de façon que la charge administrative demeure gérable. En pareil cas, d'autres fonds peuvent être versés subséquemment.

#### **D. BREF HISTORIQUE DU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL AU CANADA**

Depuis les débuts de la Confédération, le gouvernement canadien fait la promotion de la croissance économique et du développement régional grâce à différentes mesures d'intervention. Dans les années 1960, le gouvernement a établi un certain nombre de programmes particuliers de développement régional pour venir en aide aux régions économiquement défavorisées. C'est ainsi qu'a été créé le ministère de l'Expansion économique régionale (MEER), qui est devenu en 1982 le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR).

En 1987, le MEIR a été intégré au ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, et ses responsabilités en matière de développement régional ont été confiées à divers organismes régionaux autonomes : l'APÉCA, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (DÉO), le Bureau fédéral de développement régional-Québec (BFDR-Q) et, au sein d'Industrie Canada, l'Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario (FedNor). Au fil des ans, ces organismes sont devenus les ministères et organismes qui s'occupent aujourd'hui du développement régional au Canada : l'APÉCA dans l'Est, DÉO dans l'Ouest, l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec (ADÉCQ), la FedNor pour le Nord de l'Ontario, et Affaires indiennes et du Nord Canada pour les Premières nations et tous les territoires (Territoires du Nord-Ouest, Nunavut et Yukon).

Tous ces organismes ont pour mandat de promouvoir la croissance de l'emploi et le développement économique dans leurs régions respectives par l'expansion des entreprises et le développement des collectivités. Pour ce faire, ils disposent d'un large éventail de services de soutien comme l'accès aux capitaux, des services-conseils et services consultatifs d'affaires, la collecte et la diffusion d'information, des services de formation et de perfectionnement, la promotion du commerce et du tourisme, l'étude de marché et l'analyse des politiques ainsi que des services de coordination de projets. Ces organismes ont leurs propres programmes et mettent aussi en œuvre un certain nombre d'initiatives en coopération avec divers ministères et organismes fédéraux, gouvernements provinciaux et une multitude d'intervenants locaux et régionaux. Ces services s'adressent aux petites et moyennes entreprises (PME), aux organismes sans but lucratif, aux universités, aux associations, aux administrations municipales ainsi qu'à d'autres entités.

De plus, les organismes ont pour rôle de défendre les intérêts des régions auprès du gouvernement fédéral.

## E. ORGANISMES DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

### a) Agence de promotion économique du Canada atlantique (APÉCA)<sup>12</sup>

#### i) Mandat et rôle

La *Loi sur l'Agence de promotion économique du Canada atlantique* confère à l'APÉCA le mandat de « favoriser les possibilités de développement économique du Canada atlantique et, plus particulièrement, la croissance des revenus et les créations d'emplois dans cette région ». Partant du postulat que les nouveaux emplois sont le résultat direct de la croissance de l'entreprise, en particulier celle des PME, elle s'emploie à encourager, à conseiller et à informer les gens, et à leur fournir les capitaux et la technologie nécessaires au démarrage et à l'expansion de leur propre entreprise. L'Agence, dont le siège se trouve à Moncton, au Nouveau-Brunswick, compte actuellement 32 bureaux régionaux et locaux dans les quatre provinces de l'Atlantique.

Bien que l'APÉCA ait changé depuis sa création, en juin 1987, son mandat est demeuré le même. Ses programmes de soutien financier aux PME ont fait l'objet d'une réforme, mais pour l'essentiel, sa vision d'une plus grande autosuffisance et de meilleurs revenus gagnés pour le Canada atlantique est toujours au cœur de ses activités.

#### ii) Activités

Les activités de l'APÉCA se déclinent en trois grands volets :

**Développement des entreprises** – vise à améliorer les perspectives de croissance et la compétitivité des petites et moyennes entreprises.

**Développement des collectivités** – vise à améliorer les infrastructures de la région et sa capacité à générer une croissance économique.

**Politiques, promotion des intérêts et coordination** – recherches sur les politiques qui influent sur le développement de la région, favorisent ses intérêts et facilitent la coordination des programmes fédéraux mis en œuvre dans la région.

L'aide financière est en grande partie accordée sous forme d'accords de contribution (p. ex., contributions remboursables, remboursables sous condition et non remboursables) aux entreprises, aux organismes sans but lucratif ou à des organismes gouvernementaux. On s'attend habituellement à ce que les entreprises remboursent l'aide financière qu'elles

---

<sup>12</sup> Agence de promotion économique du Canada atlantique, *2006-2007 Budget des dépenses, Partie III – Rapport sur les plans et les priorités*, Ottawa, 2006, p. 4. Pour un complément d'information, visitez le site Web (<http://www.acoa-apeca.gc.ca/fr/index.asp>).

reçoivent. L'aide aux organismes sans but lucratif ou à d'autres organismes gouvernementaux est versée sous forme de contributions non remboursables.

### iii) Programmes d'infrastructure

L'objectif stratégique « Développement des collectivités » comprend l'élaboration de programmes d'infrastructure – où l'APÉCA est responsable de la réalisation de programmes d'infrastructure axés sur les collectivités du Canada atlantique. D'après le Rapport ministériel sur le rendement de 2006-2007 de l'Agence, la majorité des projets d'infrastructure réalisés dans la région ont été financés par Infrastructure Canada par l'intermédiaire du Fonds sur l'infrastructure municipale rurale (FIMR), qui a totalisé 59,8 millions de dollars pour l'exercice 2006-2007. Le FIMR est destiné à améliorer et à développer les infrastructures publiques dans des domaines comme les réseaux d'eau et d'égouts, et les équipements culturels et de loisirs.

Dans ces programmes, l'APÉCA est l'organisme de mise en œuvre pour le projet. Infrastructure Canada est l'agent de financement des projets, et négocie des accords avec chacun des partenaires financiers et des promoteurs de projet. Les partenaires financiers peuvent être des provinces ou des municipalités, des collectivités des Premières nations, des organismes privés ou une combinaison de ceux-ci. Mme Sherril Minns, vice-présidente, Finances et services corporatifs, Agence de promotion économique du Canada atlantique, demeure l'organisme d'exécution, et les compétences qu'elle a acquises dans l'évaluation des projets d'infrastructure se trouvent toujours dans ses services.

M. Robert Smith, directeur général, Développement des collectivités, à l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, a ajouté que, malgré les changements découlant du nouveau programme Chantiers Canada, l'Agence avait toujours un rôle important à jouer dans la mise en œuvre du programme. En ce qui concerne plus expressément le volet Collectivités du Fonds Chantiers Canada, l'Agence collabore avec Infrastructure Canada, le gouvernement de chacune des provinces et les collectivités locales pour appliquer les programmes. Il a expliqué qu'il y avait un secrétariat conjoint composé d'employés de l'APÉCA et de fonctionnaires provinciaux qui se prononce sur l'admissibilité des demandes d'aide et voit si elles satisfont aux conditions énoncées dans les ententes et s'ils correspondent aux priorités nationales. Le secrétariat attribue une cote numérique, étape à laquelle l'APÉCA participe. Mme Minns a apporté des précisions : « L'APÉCA participe au processus de diligence raisonnable et à l'évaluation des propositions, aux recommandations des demandes à soumettre à l'approbation puis, après que les projets ont été approuvés, à la supervision et au processus de versement du financement aussi<sup>13</sup>. »

Mme Minns a expliqué qu'une formule de financement était associée à chaque programme. Par exemple, il y a le volet Collectivités du Fonds Chantiers Canada. Un montant d'argent fixe est alloué à chaque province, et une partie de la formule tient compte du nombre d'habitants. Une formule détermine combien d'argent sera versé à chacune des différentes provinces. Après avoir évalué chacune des demandes, le

<sup>13</sup> Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Témoignages*, 29 avril 2008.

secrétariat conjoint peut en recommander l'approbation. Le financement jusqu'à concurrence de 250 000 \$ peut être approuvé par le ministre responsable de l'APÉCA. Le financement des projets de plus de 250 000 \$ est soumis à l'approbation du ministre responsable d'Infrastructure Canada.

#### **iv) Prévisions de dépenses**

Selon le Budget des dépenses 2008-2009, l'APÉCA s'attend à recevoir 328,2 millions de dollars en crédits pour l'exercice en cours, ce qui représente une baisse<sup>14</sup> de 10,4 p. 100 par rapport aux crédits de l'an dernier, soit 366,3 millions. Sur les crédits budgétaires de 2008-2009, un peu plus de 72,6 p. 100 (238,3 millions) sont des contributions et d'autres paiements de transfert.

Les sénateurs sont bien conscients qu'il est absolument essentiel d'améliorer l'infrastructure économique matérielle du Canada si on veut qu'il puisse affronter avec succès la concurrence mondiale. Certains d'entre eux ont toutefois constaté que les programmes fédéraux d'infrastructure dans le Canada atlantique semblaient manquer de cohérence stratégique. Bien sûr, cette stratégie suppose l'existence de priorités. Il leur a semblé que l'APÉCA, à titre d'organisme fédéral chargé d'élaborer une stratégie fédérale globale de développement économique pour le Canada, aurait dû définir une stratégie et des priorités en matière d'infrastructure pour la région, qui devraient orienter les programmes dans l'Atlantique.

Le comité reconnaît que le rendement économique et la planification de l'infrastructure sont intimement liés. Le rôle des organismes de développement régional en matière de planification des projets d'infrastructure et d'établissement des priorités devrait être clairement énoncé dans la politique fédérale.

### **b) Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec (ADÉCQ)<sup>15</sup>**

#### **i) Mission**

En octobre 2005, le gouvernement fédéral a adopté la *Loi constituant l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec*, créant ainsi une agence autonome au même titre que les autres agences de développement régional, par exemple, l'APÉCA et DÉO. Cet organisme est responsable de la coordination des initiatives fédérales de développement économique au Québec<sup>16</sup>. Il possède un réseau de 14 bureaux d'affaires disséminés dans l'ensemble du Québec ainsi qu'un bureau à

<sup>14</sup> Cela est attribuable non pas à un changement dans le financement des activités de base de l'APÉCA, mais au fait que des fonds supplémentaires, dont ceux affectés à la Mesure d'adaptation du chantier naval de Saint John, n'ont pas été remplacés

<sup>15</sup> L'information présentée dans cette partie provient du site Web du Ministère : <http://www.dec-ced.gc.ca/asp/General/main.asp?LANG=FR>.

<sup>16</sup> Développement économique pour les régions du Québec, Rapport de rendement 2004-2005, Ottawa, 2005.



Gatineau chargé d'assurer la liaison avec le gouvernement fédéral et un siège social à Montréal.

Le mandat de l'Agence consiste à promouvoir le développement économique à long terme des régions du Québec en accordant une attention particulière aux régions à faible croissance économique ou à celles qui n'ont pas suffisamment de possibilités d'emplois productifs. Dans le cadre de son mandat, l'Agence s'engage à favoriser la coopération et la complémentarité avec le Québec et les collectivités du Québec.

Les efforts de l'Agence en matière d'élaboration de politiques, de représentation et de coopération permettront aux régions et aux collectivités du Québec de profiter de politiques, programmes et projets fédéraux qui prennent en compte les priorités gouvernementales et les réalités des régions du Québec et permettent d'accroître la cohérence et la valeur ajoutée de l'action fédérale dans le domaine du développement régional.

## ii) Activités

L'organisme encourage et favorise le développement au moyen des activités suivantes :

- information et promotion des programmes et services de l'Agence;
- services d'orientation, de développement et de consultation;
- assistance financière;
- soutien à la production et amélioration des connaissances.

L'Agence collabore étroitement avec des entreprises (surtout des PME), des organisations à but non lucratif (OBNL) et des collectivités, par le biais de ses 14 bureaux d'affaires, de ses comités consultatifs et d'un réseau d'organismes de développement déployés dans l'ensemble du Québec dont :

- les organisations de développement local qui soutiennent les collectivités;
- les organisations régionales ou sectorielles qui offrent des services spécialisés aux entreprises, notamment en matière d'exportation et d'innovation;
- les institutions du savoir (centres de recherche, centres collégiaux de transfert de technologies et universités).

## iii) Principaux programmes

L'Agence a plusieurs programmes et services au moyen desquels elle accorde des contributions remboursables ou non, ou, dans des cas exceptionnels, des subventions à sa clientèle, qui comprend des PME, des organismes qui aident les petites entreprises et des collectivités. Dans tous ses programmes, l'Agence préconise une approche qui vise à atteindre des résultats concrets et mesurables.

- Le programme **Diversification des collectivités**, en vigueur du 1<sup>er</sup> avril 2007 au 31 mars 2012, aide les régions du Québec à maintenir et à développer leur base d'activité économique.

- Le programme **Croissance des entreprises et des régions**, en vigueur du 1<sup>er</sup> avril 2007 au 31 mars 2012, renforce les conditions favorables à la croissance durable des régions et des PME.
- Le **Programme de développement des collectivités** soutient le développement économique local et renforce la capacité des collectivités à réaliser leur plein potentiel de façon durable.

#### iv) Programmes d'infrastructure

L'entente Canada-Québec sur les infrastructures, signée en 2000, vise la mise en œuvre du Programme Infrastructure Canada (PIC) dans la province. En juillet 2005, l'entente est modifiée de manière à reporter la date d'expiration du PIC et de refléter la création du Fonds sur l'infrastructure municipale rurale (FIMR). L'Agence gère également d'autres projets dans le cadre du Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique (FCIS).

L'ADÉCQ est pleinement responsable de la gestion du PIC. En ce qui concerne les projets financés par le FIMR et le FCIS, l'Agence joue le rôle de mandataire du ministère responsable, soit Transports, Infrastructure et Collectivités Canada.

Le PIC vise la réfection, le remplacement ou la construction d'infrastructures pour l'eau et le transport ainsi que des projets à incidence économique urbaine et régionale.

Le programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec, administré conjointement par Développement économique Canada et le ministère des Affaires municipales et des régions du Québec, cible des projets qui ont trait à l'eau ou comportent des incidences urbaines et régionales. Pour sa part, le ministère des Transports du Québec assume la responsabilité des projets routiers. Le gouvernement du Québec est le maître d'œuvre du programme.

Dans le cadre de ce partenariat entre les gouvernements du Canada et du Québec, le programme finance des projets d'infrastructure municipale, urbaine et rurale. L'aide financière versée par les deux ordres de gouvernement représente à peu près les deux tiers du coût admissible. L'investissement total dans les infrastructures au Québec s'élève à 1,5 milliard de dollars. À moins qu'il ne soit prorogé, le programme prendra fin le 31 mars 2009. L'enveloppe budgétaire de 515 millions de dollars est répartie de la manière suivante :

- 204 millions de dollars aux infrastructures municipales (eau potable et eaux usées);
- 205 millions de dollars aux infrastructures locales de transport;
- 101,5 millions de dollars aux projets à incidences économiques urbaines ou régionales.

Des sénateurs voulaient savoir comment les plans stratégiques étaient établis et, plus précisément, comment on définissait les priorités en matière d'infrastructure.

Mme Manon Brassard, vice-présidente, Opérations, Développement économique Canada, a expliqué que, dans le cas du Programme Infrastructure Canada (PIC) et du Fonds sur

l'infrastructure municipale rurale (FIMR), le gouvernement du Québec est le maître d'œuvre lorsqu'il s'agit d'établir l'orientation. Un plan stratégique est élaboré par voie de négociation lorsque Infrastructure Canada et le gouvernement du Québec négocient une entente cadre. Aux termes du FIMR, Infrastructure Canada donne comme instruction aux organismes d'exécution de respecter les priorités du programme national, mais laisse une certaine latitude sur le plan de l'exécution. Selon M. Gilles Pelletier, directeur général, Développement d'affaires et Infrastructures, Développement économique Canada, chaque fois que des ententes sont conclues entre Infrastructure Canada et une province, les priorités du programme sont décrites dans une annexe de l'entente.

Mme Brassard a expliqué que, au Québec, le processus de sélection des projets commençait par la présentation de demandes par les municipalités. Les demandes sont d'abord étudiées par le ministère des régions du gouvernement du Québec. Si elles sont jugées acceptables et si la province souhaite accorder une certaine priorité à tel projet, celui-ci est retenu pour présentation à un comité conjoint. Ce comité, qui a un coprésident fédéral et un coprésident provincial, étudie le projet pour s'assurer qu'il est conforme au programme. Dans l'affirmative, il est présenté aux ministres compétents pour approbation.

#### **v) Prévisions de dépenses**

Selon le Budget principal des dépenses 2008-2009, l'ADÉCQ devrait recevoir 287,4 millions de dollars en crédits pour l'exercice en cours, ce qui représente une baisse<sup>17</sup> d'environ 27,2 p. 100 par rapport aux crédits de 394,7 millions de dollars obtenus l'an dernier. Du crédit budgétaire prévu pour 2008-2009, un peu plus de 82,8 p. 100 (238 millions de dollars) du budget de l'exercice en cours sont versés sous forme de contributions et de subventions.

Alors que la responsabilité générale à l'égard des programmes revient à Infrastructure Canada, qui négocie les ententes cadres, c'est l'ADÉCQ qui est le partenaire chargé de l'exécution. Mme Brassard a expliqué que, pour les programmes que l'Agence met en œuvre, elle reçoit la demande pour le Québec et en fait une première analyse pour en établir l'admissibilité. Par exemple, l'Agence examine toute question environnementale qui peut se poser. Une fois qu'un projet a été choisi, l'ADÉCQ le surveille tout au long de son cycle de vie pour garantir le respect de l'entente. Elle veille à ce que les fonds affectés au projet soient dépensés comme convenu par les gouvernements fédéral et provincial et l'administration municipale. À mi-parcours du programme, l'Agence fait une évaluation pour s'assurer que les buts du programme ou ses objectifs de politique sont atteints. Elle fait également des vérifications annuelles indépendantes pour s'assurer que les processus en place sont respectés et que, à toutes les étapes, on rend compte des fonds utilisés.

---

<sup>17</sup> La réduction est presque entièrement attribuable à l'élimination de deux postes de dépenses : les célébrations du 400<sup>e</sup> anniversaire de la ville de Québec et l'ancien programme Infrastructure Canada.

**c) Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC)<sup>18</sup>****i) Mission**

Infrastructure Canada joue un rôle de premier plan dans le développement et le maintien de partenariats et de relations de travail avec les provinces, les territoires, les municipalités, et les Premières nations, l'AINC est un partenaire d'exécution des programmes d'infrastructure pour les Premières nations et les trois territoires : Territoires du Nord-Ouest, Nunavut et Yukon.

**ii) Programmes**

AINC participe à un certain nombre d'initiatives avec Infrastructure Canada. Le 15 septembre 2006, Infrastructure Canada a signé un protocole d'entente avec AINC en vue de l'administration du Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique (FCIS) pour les projets exécutés au Nunavut, dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon<sup>19</sup>.

Le Fonds d'infrastructure pour les Premières nations (FIPN), administré par AINC, facilite l'accès par les Premières nations à des fonds en vue d'améliorer la capacité de planification urbaine et d'amélioration des compétences et de mettre en œuvre des projets d'infrastructure municipale concernant des systèmes énergétiques, des routes, des ponts et le traitement des déchets solides<sup>20</sup>. Avec un total de 131 millions de dollars sur cinq ans, le FIPN constitue un regroupement de fonds provenant de sources fédérales existantes, dont les suivantes :

- le volet réservé aux Premières nations du Fonds sur l'infrastructure municipale rurale (FIMR) d'Infrastructure Canada;
- le volet réservé aux Premières nations du Fonds de la taxe sur l'essence (FTE);
- le Programme d'immobilisations et d'entretien.

Le Programme d'immobilisations et d'entretien (PIE) est un programme d'AINC qui offre du soutien financier pour l'acquisition, la construction, l'exploitation et l'entretien des installations des collectivités, notamment les réseaux d'eau et d'égouts, les établissements d'enseignement, le logement dans les réserves, les routes, les ponts, les bureaux d'administration et l'assainissement des sites contaminés dans les réserves. Le PIE permet d'investir environ un milliard de dollars par année dans l'infrastructure des Premières nations, un tiers de ce montant étant affecté au fonctionnement et à l'entretien de l'infrastructure. Des fonds sont aussi consacrés à la formation et au renforcement des capacités, par exemple, la formation des exploitants des services d'eau et des usines de traitement des eaux usées, ainsi que la formation relative au logement, à la protection contre les incendies, aux plans d'aménagement, aux plans d'immobilisations et aux éléments de la planification communautaire globale qui concernent l'infrastructure.

<sup>18</sup> On trouvera un complément d'information sur le site Web <http://www.ainc-inac.gc.ca/index-fra.asp>.

<sup>19</sup> Infrastructure Canada, Rapport ministériel sur le rendement : 2006-2007, Canada, Ottawa, 2007, p. 23.

<sup>20</sup> Affaires indiennes et du Nord Canada, Communiqué de presse, « Le nouveau gouvernement du Canada aide les Premières nations pour l'établissement et l'amélioration de l'infrastructure communautaire – Document d'information », Ottawa, le 3 octobre 2007.

M. Marc Brooks, directeur général, Direction générale du développement communautaires, Politiques socioéconomiques et opérations régionales, Affaires indiennes et du Nord Canada, a expliqué qu'il y avait certaines différences sur le plan de l'organisation en ce qui concerne les programmes d'infrastructure dans les territoires du Nord. Lorsque le Fonds sur l'infrastructure municipale rurale a été créé, en 2004, environ 57,5 millions de dollars sur sept ans ont été réservés aux trois territoires. Il a signalé que ces fonds, ainsi que la responsabilité globale à l'égard du programme, ont été confiés à Infrastructure Canada. Toutefois, à l'image de l'approche adoptée à l'égard des organismes de développement régional ailleurs au Canada, toute la responsabilité de l'exécution du programme a été transférée aux Affaires indiennes en novembre 2007.

Aux termes de cette formule, les Affaires indiennes assument maintenant la coprésidence fédérale des comités de gestions du Fonds sur l'infrastructure municipale rurale dans chacun des trois territoires. Sur la recommandation du comité de gestion, les décisions sur le financement sont prises par le ministre territorial et le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Les propositions de financement fédéral de plus de 5 millions de dollars exigent l'approbation du ministre des Transports, d'Infrastructure Canada et des Collectivités, et les propositions qui portent sur des montants supérieurs à 15 millions de dollars doivent être approuvées par le Conseil du Trésor.

#### **d) Industrie Canada (FedNor)**

##### **i) Mission**

L'Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario (FedNor) a été créée en juillet 1987 pour promouvoir la croissance économique et le développement des collectivités dans le Nord et les régions rurales de l'Ontario<sup>21</sup> et pour administrer le Fonds de développement du Nord de l'Ontario. Ce fonds d'une valeur de 55 millions de dollars s'est transformé en organisme chargé de l'exécution de programmes de développement régional dans toute la province<sup>22</sup>. Bien qu'elle joue un rôle semblable à celui d'autres organismes (l'APÉCA, ADÉCQet DÉO) qui exercent des activités similaires dans d'autres régions du pays, FedNor est administrée directement par Industrie Canada, dont le Secteur des opérations (Programme de développement économique) en assure l'exécution.

FedNor fournit des conseils et des fonds pour favoriser la création d'entreprises et renforcer le potentiel de développement socio-économique dans les collectivités du Nord et dans les régions rurales de l'Ontario. L'aide financière octroyée à la plupart des projets fait l'objet d'un accord de contribution conclue entre le bénéficiaire et le ministère. Ces contributions peuvent être remboursables ou non. Depuis la création du programme le 31 mars 1995, la plupart des contributions octroyées n'étaient pas

<sup>21</sup> Industrie Canada, Plan d'entreprise 2006-2007 de FedNor, Ottawa, 10 mai 2006.

<sup>22</sup> Bureau du vérificateur général du Canada, Rapport de novembre 1995, Chapitre 21 – Industrie Canada – Les programmes de développement régional, Ottawa, novembre 1995.

remboursables. Dans le budget de 1995, le gouvernement fédéral a annoncé que l'aide aux entreprises prendrait dorénavant la forme de prêts et de contributions remboursables plutôt que des subventions directes<sup>23</sup>. Depuis le 1<sup>er</sup> avril 1995, le Secrétariat de FedNor exige que toutes les contributions octroyées à des entreprises soient remboursables.

## ii) Programmes

FedNor administre trois programmes de développement communautaire d'importance majeure :

Le **Programme de développement des collectivités** maintient un réseau de 61 sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC), dont 24 sont situées dans le Nord de l'Ontario et 37 dans le Sud. Les SADC sont des organismes de développement communautaire sans but lucratif, constitués en personnes morales et dirigés par des conseils locaux composés de bénévoles dans toutes les régions rurales de la province. Par l'intermédiaire des SADC, FedNor fournit une aide financière remboursable à des petites entreprises et à des entreprises sociales, ainsi que pour des projets de planification communautaire stratégique et de développement socioéconomique, y compris des projets communautaires.

Le **Programme de développement du Nord de l'Ontario** est un programme permanent, créé en 1996 pour favoriser la croissance économique régionale, la diversification, la création d'emplois et le développement de collectivités durables dans le Nord de l'Ontario.

Le **Programme de développement de l'Est de l'Ontario (PDEO)** favorise le développement socioéconomique de l'Est de l'Ontario. Il est prévu que FedNor effectuera une évaluation du programme afin d'arrêter une stratégie à long terme pour le PDEO au-delà du 31 mars 2008.

## iii) Programmes d'infrastructure

Bien qu'Industrie Canada demeure l'organisme chargé de la mise en œuvre de programmes et de projets d'infrastructure en Ontario, Fednor participe à l'exécution des programmes dans la région qui l'intéresse. L'organisme participe au Programme d'infrastructures Canada-Ontario (PICO), qui représente un investissement fédéral de 680,7 millions de dollars sur huit ans, en partenariat avec l'Ontario. Le programme a pour objet d'investir dans les infrastructures municipales urbaines et rurales de l'Ontario, allant de projets d'infrastructure verts à des projets dans les secteurs de la culture, du tourisme et du transport. On s'attend à ce que le programme se traduise par des dépenses d'investissement de plus de deux milliards de dollars.

Le PICO englobe deux initiatives fédérales : le Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique (FCIS) et le Fonds sur l'infrastructure frontalière (FSIF). Il est également lié à trois initiatives de développement des infrastructures municipales mises en œuvre par le

<sup>23</sup> Ministère des Finances Canada, *Le Budget 1995 : Principales mesures et résultats*, Ottawa, février 1995.

gouvernement de l'Ontario, à savoir Développement des collectivités rurales et des petites localités de l'Ontario (DCRPLO), Partenariats pour les sports, la culture et le tourisme (PSCT) et Partenariats du millénaire. Une demande de financement présentée à l'une des trois initiatives de l'Ontario peut être prise en considération dans le cadre du PICO.

Industrie Canada administre aussi le volet ontarien du Fonds sur l'infrastructure municipale rurale (FIMR) d'une valeur d'un milliard de dollars à l'échelle nationale.

M. Jeff Moore, directeur général, Stratégies sectorielles et programmes d'infrastructure, Industrie Canada, a traité plus en détail des trois programmes qui s'appliquent en Ontario. Il y a d'abord le Programme d'infrastructures Canada-Ontario (PICO), qui a débuté en 2000. La gouvernance du programme fait appel à un comité de gestion dirigé par un coprésident fédéral et un coprésident provincial. À partir des points de vue des ministres et ministères, le comité définit les priorités du programme. Dans le cas du PICO, les priorités sont les projets d'infrastructure verte – eau potable, traitement des eaux usées, élimination des déchets solides, etc. La deuxième priorité regroupe la culture, l'infrastructure des loisirs, le tourisme, les télécommunications, Internet à haute vitesse, etc. Le PICO a des assises plus larges que celles de certains autres programmes.

Dans le cadre du PICO, les demandes sont soumises au gouvernement fédéral par l'entremise du gouvernement ontarien. La province fait son propre contrôle préalable et propose ensuite les projets qui lui plaisent au gouvernement fédéral pour étude. L'organisme fédéral fait ensuite son propre examen pour s'assurer que la proposition est admissible à l'aide fédérale.

Le deuxième programme, le volet ontarien du Fonds sur l'infrastructure municipale rurale (FIMR), a été lancé en 2005. Il était géré de la même façon que le PICO, c'est-à-dire par un comité de gestion dirigé par deux vice-présidents. Les priorités du programme étaient l'eau, le traitement des eaux usées, l'élimination des déchets solides et l'entretien des routes et des ponts. Tel était le cadre de fonctionnement du programme. Toutefois, à la différence du PICO, le programme avait un secrétariat conjoint qui vérifiait de façon conjointe les propositions et faisait des recommandations au comité de gestion. Tous les fonds du programme ont été attribués.

Le troisième programme appuyé par Industrie Canada est le Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique. Là encore, il y a une légère différence en ce sens qu'Infrastructure Canada négociera avec la municipalité bénéficiaire, et le ministère élaborera une proposition qui sera soumise pour approbation au Conseil du Trésor. Fednor sera consultée tout au long du processus, mais c'est Industrie Canada qui est le partenaire d'exécution fédéral. Le ministère surveille l'entente et s'assure que, lorsque les demandes sont présentées, les paiements se font à temps.

**e) Diversification de l'économie de l'Ouest (DÉO)<sup>24</sup>**

**i) Mandat et rôle**

La *Loi sur la diversification de l'économie de l'Ouest canadien* donne à Diversification de l'économie de l'Ouest le mandat de promouvoir le développement et la diversification de l'économie de l'ouest du Canada et de faire valoir les intérêts de cette région dans l'élaboration de la politique économique en appuyant une large gamme d'initiatives ciblant trois priorités stratégiques liées entre elles : innovation, entrepreneuriat et développement économique local.

**ii) Programmes principaux**

Les principales activités de DÉO consistent à fournir une aide financière sous forme de subventions et de contributions à des projets qui sont axés sur les résultats stratégiques de l'organisme. DÉO cible les PME, mais fournit son aide financière indirectement, par l'entremise de groupes de l'industrie, d'organisations d'entreprises et d'autres entités comme le Réseau de services aux entreprises de l'Ouest canadien (RSEOC). À leur tour, les bénéficiaires des fonds travaillent avec leurs milieux respectifs et entre eux ainsi qu'avec d'autres organisations afin de s'assurer que les PME ont accès à l'information et aux capitaux.

Le **Programme de diversification de l'économie de l'Ouest** investit dans des projets qui soutiennent les priorités stratégiques de DÉO, soit l'innovation, l'entrepreneuriat et le développement économique des collectivités, ainsi que de nombreux programmes de partenariat entrepris avec d'autres ordres de gouvernement.

Le **Programme de prêts et d'investissement** de DÉO permet aux établissements financiers de fournir des prêts à des clients qui, autrement, n'auraient pas accès au financement.

Le **Réseau de services aux entreprises de l'Ouest canadien** regroupe plusieurs organisations indépendantes recevant un financement de DÉO pour offrir une panoplie de services afin d'encourager la création et la croissance des petites entreprises de l'Ouest du Canada.

Les **Ententes de partenariat pour le développement économique de l'Ouest** représentent un engagement financier sur plusieurs années visant à stimuler la croissance de l'activité économique et à améliorer la qualité de vie dans les collectivités de l'Ouest du Canada. Les EPDÉO sont financées à parts égales par le gouvernement fédéral et chacune des quatre provinces de l'Ouest, pour un total de 200 millions de dollars affectés aux priorités provinciales et fédérales.

---

<sup>24</sup> L'information présentée dans cette section provient du site Web de l'organisme : [http://www.wed.gc.ca/default\\_f.asp](http://www.wed.gc.ca/default_f.asp).



Les **Ententes sur le développement urbain** sont des partenariats entre le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités, qui joignent leurs efforts afin de relever d'importants défis tels que la revitalisation des quartiers centraux, le renforcement de l'innovation ou le développement économique durable.

L'**Entente Canada-Saskatchewan pour le développement du Nord** est une entente quinquennale de 20 millions de dollars qui aidera les résidents du Nord à améliorer leur infrastructure économique régionale, leurs perspectives d'emploi et leur expertise tant en éducation qu'en affaires.

La **Stratégie pour Autochtones vivant en milieu urbain**, financée par Affaires indiennes et du Nord Canada, vise à réduire le degré de disparité entre les Autochtones résidant en milieu urbain et les autres Canadiens en adaptant mieux les programmes gouvernementaux aux priorités et aux besoins locaux des Autochtones des villes.

### iii) Programmes d'infrastructure

DÉO offre également un certain nombre de programmes du gouvernement fédéral :

Le **Fonds sur l'infrastructure municipale rurale** (FIMR) investira 278 millions de dollars dans l'Ouest pour améliorer les infrastructures publiques de base, et en accroître le volume, dans des secteurs tels que l'eau potable, les eaux usées, la culture et les loisirs. Ce programme, mis en œuvre par DÉO dans l'Ouest, est financé par Transport, Infrastructure et Collectivités.

Le **Programme Infrastructure Canada** (PIC) est un programme de six ans qui a permis d'investir plus de 543 millions de dollars dans plus de 1 600 projets visant à améliorer l'environnement, à soutenir la croissance économique à long terme et à rehausser l'infrastructure communautaire de l'Ouest canadien.

Le **Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique** (FCIS) vise des programmes d'infrastructure qui sont des priorités régionales, mais il dépasse la portée et la capacité des autres programmes d'infrastructure.

### iv) Prévisions de dépenses

D'après le Budget principal des dépenses de 2008-2009, DÉO prévoit recevoir 269,3 millions de dollars pour l'exercice en cours, ce qui représente une augmentation de quelque 6,4 p. 100 par rapport aux 253,2 millions de dollars de l'exercice précédent. Des crédits budgétaires de 2008-2009, un peu plus de 79,9 p. 100 (215,3 millions de dollars) prendront la forme de contributions et de subventions.

À propos des modalités de fonctionnement des initiatives de DÉO en matière d'infrastructure, Marilyn Kapitany, sous-ministre adjointe pour la région du Manitoba, Diversification de l'économie de l'Ouest, a expliqué qu'il y avait des secrétariats dans les quatre provinces de l'Ouest. Dans la sienne, il s'agit d'un secrétariat conjoint fédéral-

provincial. Au Manitoba, par exemple, les propositions de projets sont reçues par courrier électronique, car tout le processus repose sur le Web. Les collectivités et les municipalités font leurs demandes, que le secrétariat conjoint évalue pour voir si elles respectent les critères du programme. Les demandes admissibles sont ensuite assujetties à un système qui permet de décider en fonction des priorités quels projets seront financés. Vient ensuite un processus à la faveur duquel les représentants des collectivités sont consultés de façon à garantir une bonne répartition géographique et à considérer les plus importants domaines prioritaires.

La participation de DÉO aux activités du secrétariat peut varier d'un programme à l'autre. Dans le cadre du Fonds sur l'infrastructure municipale rurale, DÉO était membre du comité de gestion. La sous-ministre adjointe a expliqué que « (1)ᵉ secrétariat évaluait les demandes, et les municipalités le conseillaient sur l'ordre de priorité des projets. On demandait aux municipalités d'assister à une réunion de gestion pour qu'elles puissent faire leurs recommandations et, ensuite, les gouvernements fédéral et provincial déterminaient ensemble si les projets méritaient d'être recommandés aux fins de financement. S'ils l'étaient, nous les recommandions à la ministre de DÉO, qui, à son tour, les recommandait aux ministres provinciaux. Ce sont les ministres qui prennent la décision finale. »

Mme Kapıany a précisé que, dans le cas du Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique, c'était essentiellement Infrastructure Canada qui prenait ces décisions. Dans le cas du Fonds Chantiers Canada, elle croit qu'il y aura une responsabilité conjointe. Les partenaires fédéraux étudient les détails en ce moment, mais il est probable qu'il y aura une délégation de responsabilité à DÉO à l'égard de certains fonds. En ce qui concerne les projets plus importants, le ministre chargé d'Infrastructure Canada sera probablement celui qui donnera l'approbation finale.

Le témoin a ajouté que, lorsque les ententes cadres sont négociées avec les provinces, DÉO n'est pas présent. Il y a un seul représentant fédéral, et il s'agit d'Infrastructure Canada. Les fonctionnaires fédéraux locaux de DÉO sont invités à commenter certains aspects de l'entente pendant les négociations, mais ils ne sont pas présents à la table des négociations.

## **F. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

On a dit au Comité que la modernisation des infrastructures du Canada pourrait coûter jusqu'à 123 milliards de dollars. L'infrastructure essentielle à la poursuite des activités économiques du pays, à la protection de la santé des citoyens et au maintien de la qualité de vie à laquelle les Canadiens sont habitués, risque sérieusement de s'effondrer. Les ponts, les routes, les aqueducs et les centres de traitement des eaux usées—pour n'en nommer que quelques-uns—montrent tous des signes de détérioration et de défaillance possible. La responsabilité de leur entretien et de leur renouvellement est répartie entre tous les ordres de gouvernement. Malheureusement, le coût de réparation et de remplacement de l'infrastructure dépasse depuis longtemps la capacité des

gouvernements municipaux d'effectuer les travaux de réfection des installations dont ils ont la garde. L'élimination des lacunes de l'infrastructure exigera à tout le moins la collaboration de tous les ordres de gouvernement et une coordination de leurs activités de planification et de dépenses. Pour que les municipalités puissent être des partenaires efficaces dans le renouvellement de l'infrastructure, il faudra que leur capacité fiscale d'offrir ces services soit accrue. De même, il importe de reconnaître que l'élimination du déficit en matière d'infrastructure ne se fera pas du jour au lendemain, d'où l'importance de veiller à ce que les sources de revenus nécessaires pour remédier à ce problème soient stables et accessibles à long terme.

Le plan Chantiers Canada est un pas dans la bonne direction puisque certains de ses éléments s'attaquent aux problèmes de capacité fiscale auxquels sont confrontés les différents ordres de gouvernement. Le fait de permettre que les nouvelles recettes fiscales deviennent un élément permanent de la capacité fiscale des municipalités est sans contredit une bonne chose. La création du Fonds fédéral de la taxe sur l'essence rehausse de façon cruciale le niveau global de financement fédéral des infrastructures et offre aux municipalités une plus grande marge de manœuvre pour planifier leurs investissements dans les infrastructures. Toutefois, l'efficacité de cette aide risque de s'affaiblir au fil du temps étant donné la faiblesse actuelle du taux d'inflation. Les municipalités craignent que si aucune disposition d'indexation n'est prévue pour protéger la valeur du transfert, la valeur réelle du FTE diminuera dans les prochaines années.

Le Comité partage cette préoccupation des municipalités à propos de l'érosion possible du FTE. C'est pourquoi il recommande :

#### **Recommandation 1**

**Que le gouvernement fédéral envisage d'assortir son Fonds de la taxe sur l'essence d'une disposition d'indexation afin de protéger le pouvoir d'achat de cet investissement essentiel contre l'inflation et l'accroissement des besoins.**

Pour que les municipalités puissent entreprendre le renouvellement de leurs installations, il faudra qu'elles sachent que le financement sera accessible à long terme. La plupart des projets de renouvellement des infrastructures s'étendent sur plusieurs années. Le caractère permanent conféré au FTE est une façon d'aider les municipalités à long terme. L'autre façon consiste à faire en sorte que les programmes fondés sur la présentation de demandes aient une durée d'application plus longue de façon à donner une plus grande assurance, à faciliter la planification à long terme et à abréger les délais attribuables aux séances de négociations répétées sur les nouveaux programmes. C'est pourquoi le Comité recommande :

#### **Recommandation 2**

**Que le gouvernement fédéral envisage, à l'avenir, d'étendre la durée d'application de ses programmes fondés sur la présentation de demandes.**

