

Consultation prébudgétaire de 2018

Mémoire à la Chambre des communes Comité permanent des finances

Résumé

PB Capital inc. est heureuse de faire part de ses priorités au Comité permanent des finances de la Chambre des communes dans le cadre de ses consultations prébudgétaires de 2018. Nous croyons que les trois recommandations suivantes abordent les thèmes clés sur lesquels le Comité souhaite se concentrer cette année, à savoir la productivité et la compétitivité. Nous recommandons que le budget de 2018 :

1. **exige que tous les projets d'infrastructure soient dotés d'un plan approuvé pour la gestion des actifs, la durabilité et de possibilités de regroupement pondérés;**
2. **exige que les projets d'infrastructure pour les communautés plus petites, rurales et autochtones soient évalués en ce qui a trait à leurs retombées économiques, sociales et environnementales, et pas seulement les avantages économiques;**
3. **amorce des étapes pour examiner la politique de réglementation afin d'évaluer la pondération des risques liés aux investissements dans les infrastructures au Canada.**

Introduction

PB Capital demande la création d'une nouvelle banque canadienne — la Banque Pacifique du Canada — qui mettra l'accent sur le financement du développement de projets d'infrastructure de sommes inférieures à 150 millions de dollars et situés à l'extérieur des grands centres urbains dans les collectivités rurales, nordiques et autochtones. PB Capital a soumis sa demande au BSIF (l'organisme de réglementation) et est actuellement en discussion sur les principaux éléments du plan d'activités de la banque.

Le gouvernement du Canada s'est engagé à investir 180 milliards de dollars dans les infrastructures au cours des 10 prochaines années de concert avec les gouvernements provinciaux/territoriaux et municipaux. Ce niveau d'investissement dans l'infrastructure augmentera l'investissement global du Canada à ce chapitre, d'une moyenne de 3,4 % du produit intérieur brut (PIB) au début des années 2000 à plus de 6 % au cours des 10 prochaines années. Les investissements dans l'infrastructure contribuent directement à la productivité et à la compétitivité globales du Canada et profitent aux citoyens et entreprises canadiens.

Dans le cadre de ses investissements dans les infrastructures, le gouvernement fédéral est en train de créer Banque de l'infrastructure du Canada (BIC). La BIC ne sera pas une banque réglementée en vertu de la *Loi sur les banques*. Le mandat de la BIC consiste à mettre l'accent sur la mobilisation d'importants fonds de capitaux pour de vastes projets d'infrastructure. Le marché cible de la BIC représentera moins de 5 % du nombre total de projets d'infrastructure au Canada. La Banque Pacifique du Canada proposée serait complémentaire de la BIC, mettant l'accent sur les petits projets qui représentent les 95 % restants des projets d'infrastructure au Canada.

Compte tenu de ces objectifs politiques, PB Capital soumet respectueusement les trois recommandations suivantes :

Première recommandation : que le budget de 2018 exige que tous les projets d'infrastructure soient dotés d'un plan approuvé pour la gestion des actifs, la durabilité et de possibilités de regroupement évaluées.

i) Gestion des projets d'infrastructure pour réaliser des avantages économiques à long terme

Des organismes comme le Conference Board du Canada et l'Association canadienne de la construction estiment que, pour chaque dollar dépensé en infrastructure, le PIB du Canada augmentera à court terme entre 1,14 \$ et 1,43 \$ — un multiplicateur économique considérable. À long terme, l'Association canadienne de la construction estime que les investissements dans les infrastructures, gérés correctement, stimuleront le PIB de plus du double de l'impact à court terme. Ce sont des incidences économiques qui devraient être ressenties dans toutes les communautés — d'un océan à l'autre. Ce que nous savons, c'est que si ces investissements ne sont pas gérés, maintenus et amortis correctement, les rendements seront minimes et de courte durée.

Au niveau microéconomique, pour chaque augmentation de 1 \$ du PIB, les recettes fiscales de tous les niveaux de gouvernement augmentent d'environ 0,35 \$. La majeure partie des revenus supplémentaires générés par les niveaux plus élevés du PIB tend à se diriger de manière disproportionnée vers les gouvernements fédéral et provinciaux, car les municipalités ne peuvent compter essentiellement que sur les droits de développement et des taxes foncières, ainsi que le Fonds fédéral de la taxe sur l'essence.

Il est important de reconnaître que les avantages pour les communautés et les municipalités vont bien au-delà des simples revenus en termes de dollars ou de recettes. Ce sont les avantages sociaux et environnementaux découlant des investissements dans les infrastructures qui échoient directement aux collectivités. Ce sont les avantages positifs et non pécuniaires découlant des investissements dans l'infrastructure dans le logement, la santé, l'éducation et la durabilité environnementale qui vont aux communautés.

Pour maximiser les avantages pour tous les Canadiens, les investissements dans les infrastructures doivent être évalués avec une compréhension claire et se concentrer sur l'intersection des priorités économiques, sociales et environnementales. Concrètement, cela implique l'application de trois principes clés à tous les projets d'infrastructure :

- Gestion d'actifs : gérer les actifs existants et les nouveaux projets d'infrastructure comme des investissements en capital afin de maximiser les rendements;
- Durabilité : gérer les projets d'infrastructure pour assurer la maintenance et le remplacement appropriés des actifs amortis tout au long du cycle de vie du projet;
- regroupement : regrouper des projets d'infrastructure de types et de tailles similaires, ou régionaux dans un projet plus vaste qui génère des économies d'échelle, une gestion efficace des coûts et un accès accru à l'innovation et aux avancées technologiques.

ii) Pourquoi cela est important pour soutenir les investissements dans les infrastructures dans les communautés plus petites, rurales et autochtones

Les projets d'infrastructure réussis sont construits autour de ces trois principes, en fournissant la capacité de planification, d'ingénierie, de financement et de gestion à long terme des investissements et des projets d'infrastructure.

Les gouvernements annoncent régulièrement des projets d'infrastructure de plusieurs milliards de dollars dans les grands centres urbains. Simultanément, le discours passe sous silence les besoins en matière d'infrastructures des communautés plus petites, rurales et autochtones, où l'état de l'infrastructure est généralement déplorable et dont la capacité de prospérer est considérablement limitée.

Les zones rurales représentent plus de 95 % de la superficie terrestre du pays et préservent le tissu culturel, le paysage naturel et la faune du Canada tout en servant de moteur à l'économie nationale. Par exemple, les industries rurales comme l'agriculture, la pêche, la foresterie et les mines représentent environ 13 % du PIB et 60 % des exportations canadiennes (Infrastructure Canada, 2012). De plus, les communautés rurales et de plus petite taille fournissent de la nourriture, de l'énergie et des matières premières aux grands centres urbains, alimentant et soutenant leur croissance.

Les défis en matière d'infrastructure que subissent les petites entreprises ne sont pas seulement le résultat d'un manque d'investissements. En plus des contraintes de financement, les communautés de plus petite taille font

face à des défis structurels supplémentaires. Le manque de capacité interne et d'accès facile au capital humain qualifié nécessaire à la planification, à la construction et à la maintenance des infrastructures constitue de sérieuses contraintes structurelles pour les communautés de plus petite taille. En l'absence de personnel qualifié, ces communautés seront limitées dans leur capacité à cerner et à explorer des solutions novatrices pour le financement des infrastructures, la gestion durable des actifs et la planification du cycle de vie pour réaliser des économies d'échelle et des gains d'efficacité.

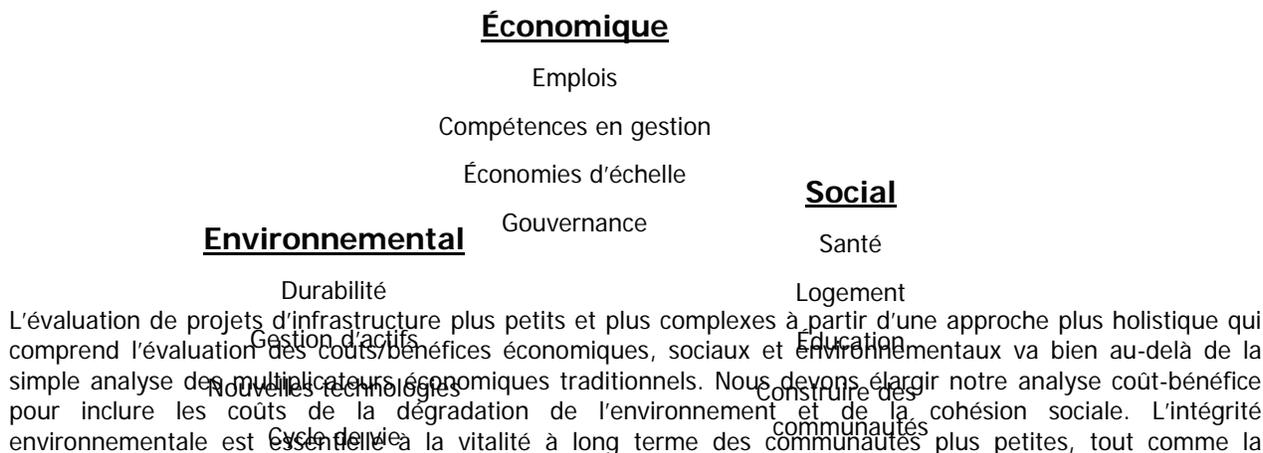
Les gouvernements fédéral et provinciaux sont enclins à approuver des projets qui ont fait des progrès importants dans le cycle de planification du projet en franchissant les étapes de la diligence raisonnable et de la conformité réglementaire avant la construction. Une telle approche favorise les communautés de plus grande taille qui ont les moyens de financer et d'entreprendre les tâches de planification préalable. Les communautés de plus petite taille n'ont pas les moyens d'entreprendre les tâches de planification prospectives. De plus, les fonds fédéraux et provinciaux ne financent souvent pas les tâches prospectives de planification ni les coûts de cycle de vie associés à l'infrastructure. Un tel décalage entre les priorités et les besoins en matière de planification a une incidence négative sur les communautés de plus petite taille.

La bonne gouvernance et les bons résultats vont de pair. La gouvernance impliquant un contrôle clair et efficace de l'investissement dans les infrastructures est cruciale si nous souhaitons réaliser les retombées économiques, sociales et environnementales de ces investissements. Mais la réalisation d'une gouvernance efficace implique un équilibre délicat compte tenu du caractère pluridimensionnel de la gouvernance des projets d'infrastructure.

Deuxième recommandation : que le budget de 2018 exige que les projets d'infrastructure pour les communautés plus petites, rurales et autochtones soient évalués en ce qui a trait à leurs retombées économiques, sociales et environnementales, et pas seulement les avantages économiques.

i) Approche triple résultat net pour l'infrastructure au Canada

L'objectif des investissements dans l'infrastructure du Canada ne devrait pas être de portée limitée, mais à plus grande échelle pour maximiser collectivement les retombées économiques, sociales et environnementales. Cela nécessite l'adoption d'une perspective à long terme. Ce n'est qu'ainsi que les investissements dans les infrastructures peuvent aider les communautés plus petites, rurales et autochtones des quatre coins du pays grâce à une productivité accrue et à une croissance économique soutenue. La productivité et la croissance économique vont de pair et assurent les conditions préalables à l'atteinte de nos objectifs économiques, sociaux et environnementaux communs.



cohésion sociale en termes de promotion des valeurs communautaires, l'engagement et la santé des membres de la communauté.

Bien qu'il soit certainement plus difficile de quantifier à la fois les avantages et les coûts de la prise d'une approche holistique de l'évaluation des projets d'infrastructure, les éléments de preuve montrent hors de tout doute que les avantages l'emportent sur les coûts supplémentaires qui pourraient être engagés par les ministères. Et bien que certains puissent aussi faire valoir que la capacité d'entreprendre de telles évaluations n'existe pas à l'heure actuelle, les techniques d'analyse modernes, la disponibilité des données et notre objectif global d'amélioration de la productivité et de la compétitivité en tant que pays, plaide pour la mise en place de cette capacité.

Troisième recommandation : que le budget de 2018 lance des étapes pour examiner la politique de réglementation pour évaluer la pondération des risques liés aux investissements dans les infrastructures au Canada

i) Aligner les objectifs de politique publique avec les exigences réglementaires

Le gouvernement fédéral, dans ses deux derniers budgets, s'est concentré sur l'investissement dans les infrastructures comme étant critiques pour la croissance économique du Canada et pour accroître la productivité et la compétitivité du pays. Les gouvernements fédéral et provinciaux reconnaissent également la nécessité d'impliquer le secteur privé dans la planification, le développement, la maintenance et l'exploitation des actifs d'infrastructure. La nouvelle banque proposée de PB Capital serait axée sur la fourniture de solutions financières novatrices pour soutenir le développement de projets d'infrastructure au Canada. La banque proposée par PB Capital doit se conformer aux exigences réglementaires des institutions financières telles qu'elles sont régies par le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF).

La BIC sera en mesure de soutenir la politique du gouvernement en matière de développement d'infrastructure et ne sera pas assujettie à ces exigences réglementaires, car elle ne sera pas régie par la *Loi sur les banques*.

Les décideurs politiques sont confrontés à un défi de taille, celui d'équilibrer le besoin de capitaux privés pour les infrastructures sociales, écologiques et de transport en commun et les exigences réglementaires appliquées par les organismes de réglementation des institutions financières à travers le monde. Les sphères de compétence autour du monde mettent davantage l'accent sur le développement des infrastructures en tant que moteur de la croissance économique et investissent des milliards de dollars dans les plans d'infrastructure. Les gouvernements veillent à ce que le secteur privé fournisse de l'innovation, du savoir-faire et du capital pour soutenir les plans d'infrastructure. Parallèlement, les organismes de réglementation augmentent les besoins en capital et en liquidités des banques qui réduisent leurs capacités de levier et réduisent leurs rendements. À l'échelle internationale, les banques et autres institutions financières réglementées sont limitées dans la façon dont elles peuvent soutenir les objectifs de la politique publique pour l'augmentation des prêts d'infrastructure.

Le Conseil canadien pour les partenariats public-privé regroupe plus de 260 projets d'infrastructure d'une valeur de plus de 120 milliards de dollars, qui comportent une participation et un investissement importants du secteur privé. Il n'y a pas eu de défauts majeurs ou de pertes financières sur l'un de ces projets. Les banques et les compagnies d'assurance prêtent à des projets d'infrastructure à des taux bas qui reflètent les faibles risques et l'obligation du gouvernement de payer l'actif de l'infrastructure à l'achèvement des travaux.

Le cadre réglementaire actuel du BSIF ne prévoit pas de prêts d'infrastructure en tant que catégorie d'actifs distincte. Ils ne reconnaissent pas non plus l'expérience de faible risque et de perte des actifs d'infrastructure dans l'application de la pondération des risques à des fins d'adéquation du capital.

Ainsi, le BSIF exige que les nouvelles banques appliquent une pondération de risque de 100 % aux prêts d'infrastructure sur la même base que pour les prêts commerciaux.

L'Union européenne travaille sur une politique qui soutiendra les investissements dans les infrastructures et amènera son organisme de réglementation à intégrer l'infrastructure comme une classe d'actifs distincte pour

PB Capital inc. — Mémoire prébudgétaire de 2018

l'évaluation des risques à un rythme qui encouragerait les institutions financières à consentir des prêts pour des projets d'infrastructure financés par le gouvernement.

Le fait de ne pas aligner les objectifs de la politique publique du Canada en matière d'infrastructure avec des exigences réglementaires représenterait une occasion perdue pour le Canada de reconstruire et d'investir dans des infrastructures essentielles situées dans des collectivités plus petites, rurales et autochtones.

PB Capital demande respectueusement que le Comité recommande un examen de la politique d'évaluation du risque de prêt d'infrastructure au Canada afin de mieux harmoniser les règlements avec les objectifs de la politique publique en vue d'encourager les institutions financières à accroître leurs prêts aux projets d'infrastructure.

Nous vous remercions de bien vouloir prendre en considération nos trois recommandations. PB Capital serait heureuse de comparaître devant le Comité pour discuter plus en détail de nos recommandations et répondre aux questions que pourraient avoir les membres.