

MOWAT CENTRE
LA VOIX DE L'ONTARIO EN MATIÈRE
DE POLITIQUES PUBLIQUES

**Mémoire présenté dans le cadre des audiences prébudgétaires
du Comité des finances de la Chambre des communes sur le
thème *Assurer la sécurité et la prospérité des collectivités,
notamment en soutenant les infrastructures***

Rédigé par le Mowat Centre

Le 20 octobre 2014

Sunil Johal
Matthew Mendelsohn
Noah Zon

MOWAT CENTRE

LA VOIX DE L'ONTARIO EN MATIÈRE DE POLITIQUES PUBLIQUES

Introduction

Le Mowat Centre remercie le comité de cette occasion de participer à ses consultations budgétaires. Notre mémoire porte sur la contribution des investissements en infrastructure à la prospérité et à la sécurité collectives. Il s'articule autour des enjeux suivants :

- les investissements en infrastructure garants de prospérité;
- les décisions d'investissement axées sur les grands objectifs de politique publique que sont la prospérité et la durabilité;
- le renouvellement des relations entre les ordres de gouvernement;
- la façon dont l'approche fédérale actuelle désavantage l'Ontario.

Ce mémoire s'inspire grandement de l'analyse publiée par le Mowat Centre en août 2014 dans *Rebuilding Canada* : <http://mowatcentre.ca/rebuilding-canada>.

Besoins et opportunités

Depuis les tout débuts du pays, le gouvernement fédéral se sert des investissements en infrastructure pour unir le pays et jeter les bases de la prospérité. Les aéroports, les ports, les voies ferrées et les canaux comptent parmi les grands travaux d'infrastructure passés auxquels nous devons notre prospérité actuelle. Le gros des infrastructures sur lesquelles nous comptons aujourd'hui datent d'il y a deux générations, héritage du boom de l'après-guerre. Les investissements en infrastructure, qui comptaient pour cinq pour cent du PIB dans les années 1960, ont diminué sans cesse par la suite pour remonter quelque peu au cours des dix dernières années (surtout grâce aux mesures de relance économique).

Figure 1 – Investissement public total en pourcentage du PIB

R
E
L
A
N
C
E

Ce recul de l'investissement public s'est trouvé aggravé par les faibles niveaux de l'investissement privé par rapport à nos pairs de l'OCDE, d'où une pénurie des infrastructures qui sous-tendent la prospérité et la croissance économique. À cause de ce manque d'investissement, une bonne partie des infrastructures publiques ont besoin d'être renouvelées, suivant des études de la Fédération canadienne des municipalités et de l'Association des ingénieurs-conseils du Canada¹. Le coût de ce sous-investissement n'est nulle part aussi frappant que dans les collectivités autochtones aux prises, entre autres, avec des logements insalubres et des systèmes d'adduction inadéquats.

Reconnaissant la nécessité d'investir dans l'infrastructure, le gouvernement fédéral ainsi que les autorités provinciales, territoriales et locales ont dressé des plans d'investissement à long terme. Or il est essentiel à notre prospérité que ces plans soient de bonne qualité, coordonnés et axés sur d'autres objectifs politiques.

Comment prendre les bonnes décisions

¹ Association des ingénieurs-conseils du Canada, 2004. Mémoire présenté au Comité permanent des finances concernant le processus de consultations prébudgétaires du gouvernement fédéral.

Mis à part les pressions attribuables à une longue période de recul des investissements publics en infrastructure, le Canada doit s'assurer que les infrastructures répondent aux besoins futurs de notre économie. Les investissements de la Stratégie Canada numérique 150 dans la connectivité à large bande des régions rurales et éloignées sont justement de ceux qui jettent les bases de notre croissance économique en rompant avec les schèmes économiques du siècle passé.

La tertiarisation de l'économie et l'urbanisation exigent elles aussi des approches différentes en matière d'infrastructures. Les pertes de productivité attribuables à la congestion dans les grandes villes font ressortir à quel point les investissements dans les réseaux de transport urbains (et notamment les transports en commun) sont devenus essentiels au bon fonctionnement de l'économie. Les décisions d'investissement dans l'infrastructure doivent tenir compte des nouveaux besoins auxquels les technologies émergentes (voitures intelligentes, internet des objets, etc.) donneront lieu et du déphasage qu'elles risquent d'entraîner entre les infrastructures existantes et les besoins de la population et de l'économie.

Vu la durée de vie des infrastructures, il est essentiel que les choix que nous faisons aujourd'hui nous engagent sur la voie de la durabilité. Il faut pour cela s'assurer que nos investissements en infrastructure maximisent l'efficacité de notre consommation de ressources et réduisent au minimum leur impact sur l'atmosphère et les ressources en eau et en terres. Il importe aussi d'intégrer dans l'étude et la planification des ouvrages l'adaptation au changement climatique.

Nécessité de nouveaux partenariats

Il sera extrêmement difficile d'atteindre ces objectifs dans le contexte des plans d'investissement en infrastructure actuels du

gouvernement fédéral. Les engagements à long terme du Nouveau Plan Chantiers Canada sont les bienvenus, mais il reste que la contribution des investissements fédéraux aux infrastructures publiques est de beaucoup la plus faible. Selon le Canadian Centre for Economic Analysis, le gouvernement fédéral compte pour environ 12 % des investissements en infrastructure en Ontario, le reste étant pris en charge par les autorités provinciales et locales². Cet investissement fédéral équivaut à 0,37 % du PIB de l'Ontario contre 2,8 % pour les investissements des autorités provinciales et locales.

Parmi les fédérations de l'OCDE, le Canada laisse beaucoup plus de place aux gouvernements infranationaux dans les décisions d'investissement que l'Australie, les États-Unis ou l'Allemagne. Pour nous doter des infrastructures nécessaires pour répondre à nos besoins, il faudra que le gouvernement investisse plus.

**Figure 2 – Investissements des gouvernements infranationaux
(en pourcentage du PIB, 2012)**

Canada
Corée
Japon
Australie
France
Pologne
Pays-Bas
États-Unis
Suède
OCDE33 pondéré
Estonie
Mexique
Finlande

² Smetanin, P., Stiff, D. et Kobak, P., Ontario Infrastructure Investment: Federal and Provincial Risks & Rewards. The Canadian Centre for Economic Analysis. 2014.
http://www.rccao.com/news/files/RCCAO_Ontario-Infrastructure-Investment_July2014-WEB.pdf.

République tchèque
OCDE33 non pondéré
Nouvelle-Zélande
Norvège
Luxembourg
Danemark
Belgique
Italie
Hongrie
Israël
Espagne
Irlande
Royaume-Uni
Allemagne
Turquie
République slovaque
Islande
Portugal
Autriche
Grèce

Ce n'est pas seulement le niveau des investissements fédéraux en infrastructure qu'il faut revoir, mais la façon dont ils sont gérés. Les investissements fédéraux se font dans le cadre d'une foule de programmes dont la focalisation et le niveau de financement divergent par rapport aux engagements originaux. Il est extrêmement difficile de déterminer quels projets ont été sélectionnés dans le cadre de quel programme et pourquoi.

Comme exemple frappant des défis en matière de transparence et de prise de décision, mentionnons le Fonds pour l'infrastructure verte, dans le cadre duquel le gouvernement fédéral s'engage à consacrer entre 2009 et 2014 un milliard de dollars à des projets de purification de l'air et de l'eau et de réduction des gaz à effets de serre. Selon la

page web d'Infrastructure Canada consacré à ce programme³, on aurait investi 639 millions de dollars dans 18 projets répartis dans cinq provinces et territoires. Même compte tenu des 170 millions « transférés à d'autres ministères fédéraux à l'appui d'initiatives hautement prioritaires » et des « 45 millions de dollars en fonds non affectés du Fonds pour l'infrastructure verte [...] soustraits des niveaux de références du Ministère, conformément au processus de l'examen stratégique de 2010 [...] et mis à la disposition d'autres priorités du gouvernement du Canada », il reste à rendre compte publiquement de 146 millions de dollars.

Mis à part le manque de transparence, le recours aux programmes de niche, assortis chacun de ses critères d'admissibilité et exigeant en général des contributions des autres ordres de gouvernement et du secteur privé, pose problème sur le plan des politiques publiques. En concevant les projets pour que les autorités provinciales et locales y contribuent financièrement, le gouvernement fédéral fait paraître ses investissements plus grands, mais il pousse les décideurs locaux à adopter ses propres critères. La volonté de profiter des délais d'accès aux crédits fédéraux a pour effet de faire passer les projets prêts à démarrer avant les projets importants.

Le gouvernement fédéral a raison de vouloir que les investissements en infrastructure répondent à des priorités nationales auxquelles les autorités provinciales et locales n'attachent pas la même importance. Le Fonds pour les portes d'entrée et les passages frontaliers et l'Initiative de la Porte et du Corridor de l'Asie-Pacifique en sont de bons exemples. Cependant, pour répondre aux besoins émergents du Canada en matière d'infrastructure, il faut forger avec les autorités provinciales, territoriales et locales un nouveau partenariat dans le cadre duquel les investissements fédéraux contribuent à satisfaire les besoins locaux et les investissements locaux à atteindre les priorités nationales.

³ <http://www.infrastructure.gc.ca/prog/gif-fiv-fra.html>. Consultation du 9 octobre 2014.

Les besoins de l'Ontario

Les Ontariens notamment ont raison de s'inquiéter de la façon dont le gouvernement fédéral prend ses décisions d'investissement en infrastructure. Prenons le cas du Volet Infrastructures provinciales-territoriales du Nouveau Fonds Chantiers Canada, qui verse aux autorités provinciales et territoriales des transferts globaux à consacrer aux infrastructures. Or l'Ontario doit recevoir sur dix ans environ 28 % des 9,6 milliards alors qu'il compte pour 38,5 % de la population⁴. La raison en est que le gouvernement fédéral a décidé de répartir également entre les provinces un tiers du fonds, soit 250 millions de dollars par province sans égard à la taille ou aux besoins.

Figure 3 – Répartition du Volet Infrastructures provinciales-territoriales du Nouveau Fonds Chantiers Canada

Part du total

Part de la population de 2013

Les modalités de sélection des projets des autres programmes d'infrastructure fédéraux font qu'ils ne répondent pas toujours adéquatement aux besoins de l'Ontario. Par exemple, la province n'a reçu que 14,5 % du Fonds Canada PPP et 33,1 % du Fonds sur l'infrastructure stratégique. Il est difficile de voir comment on répond ainsi aux besoins du Canada en infrastructure.

À propos du Mowat Centre

Le Mowat Centre est un groupe de réflexion indépendant sur les politiques publiques localisée à l'École de politiques et de gouvernance publiques de l'Université de Toronto et la voix non

⁴ Zon, N., Slicing the Pie: Principles for Allocating Transfer Payments in the Canadian Federation. Juillet 2014. Mowat Centre. mowatcentre.ca/slicing-the-pie

partisane et objective de l'Ontario en matière de politiques publiques. Nous menons en collaboration des recherches appliquées, formulons des recommandations innovatrices découlant de recherches et participons au dialogue sur les principaux enjeux nationaux du Canada. Nos domaines d'expertise sont les politiques socioéconomiques intergouvernementales, la transformation de l'État, la politique énergétique et les activités sans but lucratif.