



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

MISE À JOUR DES INFRASTRUCTURES AU CANADA : UN EXAMEN DES BESOINS ET DES INVESTISSEMENTS

**Rapport du Comité permanent
des transports, de l'infrastructure et des
collectivités**

Le président

Larry Miller

JUIN 2015

41^e LÉGISLATURE, DEUXIÈME SESSION

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

**MISE À JOUR DES INFRASTRUCTURES
AU CANADA : UN EXAMEN DES BESOINS
ET DES INVESTISSEMENTS**

**Rapport du Comité permanent
des transports, de l'infrastructure et des
collectivités**

Le président

Larry Miller

JUIN 2015

41^e LÉGISLATURE, DEUXIÈME SESSION

COMITÉ PERMANENT DES TRANSPORTS, DE L'INFRASTRUCTURE ET DES COLLECTIVITÉS

PRÉSIDENT

Larry Miller

VICE-PRÉSIDENTS

Hoang Mai

David J. McGuinty

MEMBRES

Peter Braid

Ed Komarnicki

Isabelle Morin

Mike Sullivan

Jeff Watson

Wai Young

David Yurdiga

AUTRES DÉPUTÉS AYANT PARTICIPÉ

Garry Breitkreuz

Don Davies

Libby Davies

L'hon. Stéphane Dion

Jim Eglinski

Matthew Kellway

Chungsen Leung

Jasbir Sandhu

Jinny Jogindera Sims

Francis Scarpaleggia

Craig Scott

GREFFIER DU COMITÉ

Philippe Grenier-Michaud

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Allison Padova, analyste

LE COMITÉ PERMANENT DES TRANSPORTS, DE L'INFRASTRUCTURE ET DES COLLECTIVITÉS

a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié la mise à jour des infrastructures au Canada : un examen des besoins et des investissements, et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

MISE À JOUR DES INFRASTRUCTURES AU CANADA : UN EXAMEN DES BESOINS ET DES INVESTISSEMENTS.....	1
INTRODUCTION	1
TENDANCES RELATIVES À LA PROPRIÉTÉ ET AUX INVESTISSEMENTS CONCERNANT LES INFRASTRUCTURES FÉDÉRALES.....	2
ÉTAT D'AVANCEMENT DU NOUVEAU PLAN CHANTIERS CANADA ET FONDS FÉDÉRAUX COMPLÉMENTAIRES	5
A. Infrastructure à large bande	6
B. Infrastructures des Premières Nations	7
DÉFIS DES MUNICIPALITÉS	8
A. Revenus des municipalités.....	8
B. Accès aux fonds fédéraux.....	9
C. Pratiques de gestion des biens municipaux.....	11
FINANCEMENT DES TRANSPORTS EN COMMUN.....	12
PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ.....	15
A. Partenariats public-privé et marchés publics classiques	15
B. Expérience du Canada en matière de partenariats public-privé.....	16
C. Points de vue des municipalités.....	17
D. Réduire les coûts des partenariats public-privé	17
E. Améliorer l'exécution des projets d'infrastructure.....	18
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	19
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS	23
ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES.....	25
ANNEXE C : HISTORIQUE RÉCENT DES CONTRIBUTIONS FÉDÉRALES DANS LES INFRASTRUCTURES	27
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	37
OPINION DISSIDENTE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE DU CANADA.....	39
OPINION COMPLÉMENTAIRE DU PARTI LIBÉRAL DU CANADA.....	49

MISE À JOUR DES INFRASTRUCTURES AU CANADA : UN EXAMEN DES BESOINS ET DES INVESTISSEMENTS

INTRODUCTION

Infrastructure Canada est le ministère responsable des investissements fédéraux dans les infrastructures provinciales, territoriales et municipales. D'autres ministères et organismes fédéraux agissent en qualité de partenaires d'exécution pour certains fonds d'Infrastructure Canada, en plus de faire des investissements à partir de leurs propres budgets. Le ministère des Finances, Transports Canada, l'Agence du revenu du Canada, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, l'Agence canadienne de développement économique du Nord, l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec, l'Agence fédérale de développement économique pour le Sud de l'Ontario, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada et la Gendarmerie royale du Canada sont les autres grandes institutions fédérales qui participent aux investissements dans les infrastructures. Selon Infrastructure Canada, en 2013-2014, environ 1,5 milliard de dollars sur les contributions fédérales totales de 5 milliards de dollars pour les infrastructures provinciales, territoriales et municipales provenaient de ministères et organismes fédéraux autres qu'Infrastructure Canada.¹ De 2015-2016 à 2022-2023, Infrastructure Canada prévoit investir plus de 5 milliards de dollars par année dans les infrastructures.

Le 23 avril 2015, le Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités de la Chambre des communes (le Comité) a convenu d'entreprendre une étude sur l'ampleur et les effets des investissements du gouvernement du Canada dans les infrastructures fédérales, provinciales et municipales au Canada, ainsi que sur les progrès préliminaires du Nouveau Plan Chantiers Canada.

Aux fins de la motion, le Comité a organisé six réunions durant le printemps 2015. Lors des discussions entourant les questions soulevées dans l'étude, les membres du Comité ont eu l'occasion d'entendre le point de vue des témoins sur :

- les défis liés aux infrastructures municipales;
- le financement des transports en commun; et
- les partenariats public-privé.

Ce dernier rapport du Comité pour la 41^e législature fait la synthèse de ce que les témoins et les intervenants qui ont déposé des mémoires ont appris aux membres du Comité sur ces questions.

TENDANCES RELATIVES À LA PROPRIÉTÉ ET AUX INVESTISSEMENTS CONCERNANT LES INFRASTRUCTURES FÉDÉRALES

Depuis 50 ans, on observe une diminution de la part du gouvernement fédéral dans les infrastructures publiques au Canada. En particulier, le stock infrastructurel fédéral, dans les réseaux routiers, d'aqueduc et de traitement des eaux usées, a diminué de 70 à 80 % depuis 1963. Quant à la valeur des investissements fédéraux dans les infrastructures de communications, elle avait plus que triplé durant les années 1980 et 1990, mais elle est retombée depuis au niveau auquel elle se trouvait — en termes réels — avant le début des investissements massifs.

La diminution de la part des infrastructures appartenant au gouvernement fédéral enregistrée depuis 25 ans est largement attribuable aux cessions et privatisations, à tel point qu'en 2013, moins de 2 % des infrastructures publiques de base au Canada étaient propriétés du gouvernement fédéral². Infrastructure Canada a produit des graphiques pour le Comité, afin d'illustrer ces tendances, en utilisant des données de Statistique Canada présentées dans les figures 1 et 2 ci-dessous.

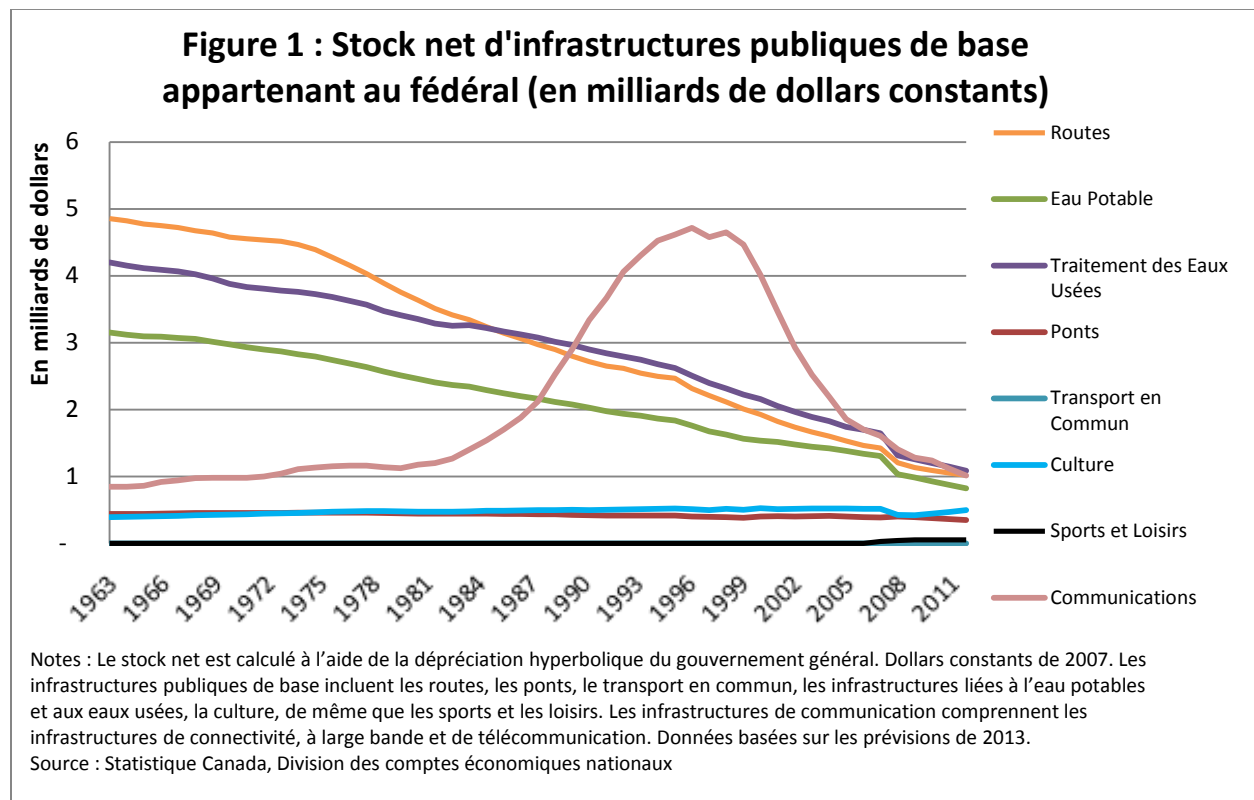
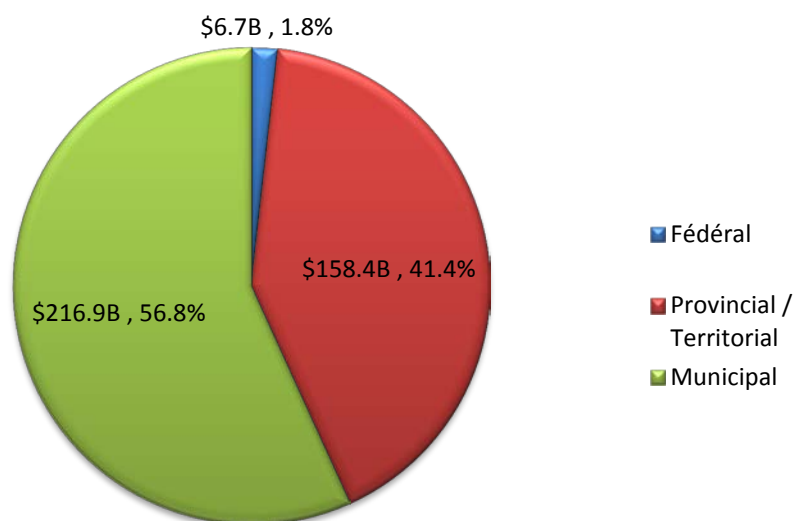


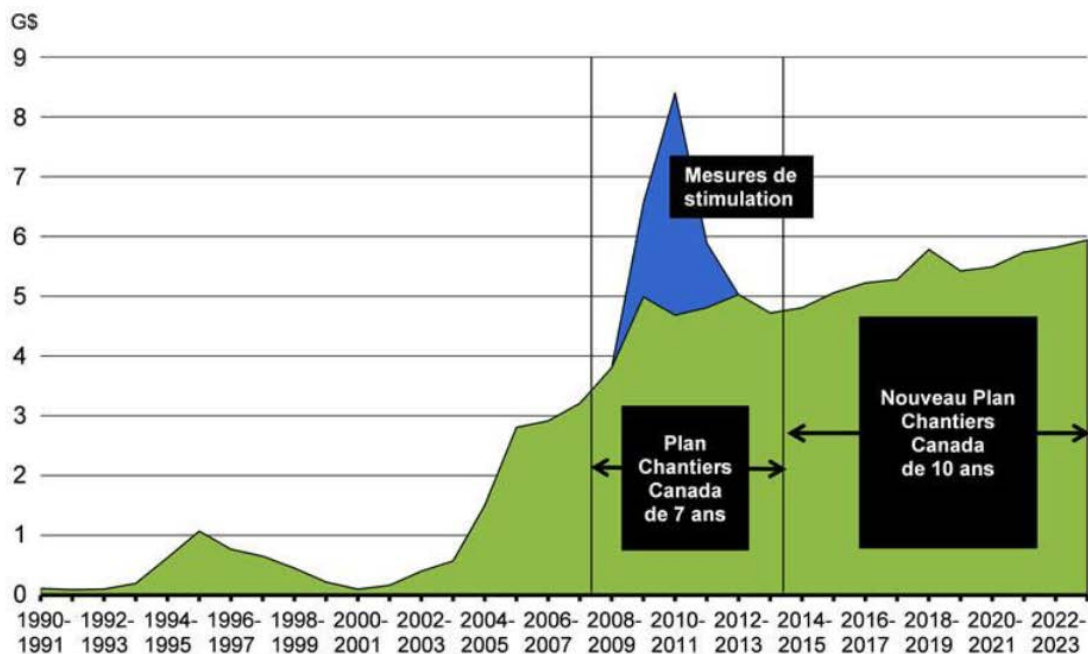
Figure 2 : Stock net d'infrastructures publiques de base par niveau de gouvernement 2013 (en milliards de dollars)



Notes : Le stock net est calculé à l'aide de la dépréciation hyperbolique du gouvernement général. Les infrastructures publiques de base incluent les routes, les ponts, le transport en commun, les infrastructures liées à l'eau potable et aux eaux usées, la culture, de même que les sports et les loisirs. Les données sont basées sur les prévisions de 2013.
Source : Statistique Canada, Division des comptes économiques nationaux.

Selon Infrastructure Canada, les investissements fédéraux annuels dans les infrastructures publiques ont augmenté pour passer de 400 millions de dollars en 2002 à plus de 4,7 milliards de dollars en 2013. Les contributions fédérales en matière d'infrastructures ont atteint leur sommet dans le cadre du programme de stimulation économique mis en œuvre dans le sillage de la crise financière mondiale en 2009-2010, comme le montre la figure 3. L'annexe C donne un aperçu des principaux programmes fédéraux d'infrastructures mis en œuvre depuis 2000.

Figure 3 : Dépenses fédérales dans les infrastructures provinciales, territoriales et municipales



Sources : Infrastructure Canada; ministère des Finances.

Selon des données de l'Organisation de coopération et de développement économiques citées par des fonctionnaires d'Infrastructure Canada, les investissements dans les infrastructures publiques de tous les ordres de gouvernement (municipal, provincial et fédéral) au Canada représentent actuellement 3,9 % du produit intérieur brut (PIB), soit une augmentation considérable par rapport au niveau de l'investissement public dans les infrastructures durant les 1990 (une décennie de sous-investissement), qui était de l'ordre de 2 % du PIB selon des estimations³.

Des données de Statistique Canada qui ont été fournies au Comité montrent que l'âge moyen des infrastructures publiques canadiennes a diminué de 17,5 ans en 2003 à 14,7 ans en 2013. Les investissements publics ont permis de rajeunir surtout les routes et l'infrastructure d'approvisionnement en eau potable dont l'âge a été réduit de près de quatre ans en moyenne, comparativement à une réduction de deux ans en moyenne pour les autres catégories d'actifs.

Bien que le rapport des dépenses en infrastructures publiques au PIB ou l'âge moyen des infrastructures au Canada ne soient pas des indicateurs de la satisfaction des besoins de l'économie et des résidents, des témoins et des membres du Comité ont souligné que les tendances semblent révéler que les investissements de cette nature ont désormais une priorité plus élevée pour les décideurs canadiens que ce n'était le cas au tournant du millénaire⁴.

La Fédération canadienne des municipalités (FCM) a recommandé que le gouvernement fédéral se concentre sur des investissements publics à longue échéance

de l'ordre de 5 % du PIB afin de rattraper les retards au chapitre de l'entretien, du renouvellement et de la construction d'infrastructures à long terme⁵.

ÉTAT D'AVANCEMENT DU NOUVEAU PLAN CHANTIERS CANADA ET FONDS FÉDÉRAUX COMPLÉMENTAIRES

Le Nouveau Plan Chantiers Canada décennal, annoncé en 2013, est destiné à offrir des options de financement pour aider divers promoteurs de projets d'infrastructures des secteurs public et privé. Certaines enveloppes financières sont réservées à des projets de portée locale, tandis que d'autres fonds sont destinés à des projets d'envergure régionale et nationale, comme le montre le tableau 1. Les conditions de partage des coûts dans le cadre du Nouveau Plan Chantiers Canada prévoient des contributions représentant de 66 à 75 % des coûts du projet provenant d'autres partenaires financiers. Les actifs du secteur public qui favorisent plus directement la croissance économique, un environnement plus propre et une meilleure qualité de vie dans les collectivités canadiennes ont été retenus à titre de catégories d'investissement admissibles. Des créations d'emplois devraient découler de tout projet d'infrastructure. Selon la FCM, chaque tranche de 1 milliard de dollars en investissements dans les infrastructures devrait créer 11 000 emplois⁶.

Tableau 1 : Quelques volets du Nouveau Plan Chantiers Canada

Volets	Montant	Portée du projet
Fonds d'amélioration des collectivités	32 G\$	
Fonds de la taxe sur l'essence	21,8 G\$	Locale
Remise de la TPS ^a	10,2 G\$	Locale
Nouveau Fonds Chantiers Canada	14 G\$	
Volet de l'infrastructure nationale	4 G\$	Nationale
Volet provincial-territorial	10 G\$ <ul style="list-style-type: none"> • 9 G\$ pour des projets nationaux et régionaux • 1 G\$ pour des collectivités de moins de 100 000 habitants 	Nationale et régionale Locale
Fonds PPP Canada^b	1,5 G\$	Toutes

Notes : a. Le remboursement de la TPS est administré par l'Agence du revenu du Canada.

b. Le Fonds PPP Canada est administré par PPP Canada.

Source : Tableau préparé par l'auteur à partir de données tirées de Chambre des communes, Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités, [Témoignages](#), 5 mai 2015 (Jeff Moore, sous-ministre adjoint, Politiques et communications, Infrastructure Canada).

En mai 2015, le financement des projets ci-dessous avait été approuvé dans le cadre du Nouveau Plan Chantiers Canada a ⁷ :

- deux projets, dans le cadre du volet Infrastructures nationales, totalisant 207,5 millions de dollars (contribution fédérale de 68 millions de dollars);
- 18 projets nationaux et régionaux, dans le cadre du volet Infrastructures provinciales-territoriales, totalisant 5,79 milliards de dollars (contribution fédérale de 1,06 milliard de dollars);
- un partenariat public-privé pour un projet de transport en commun (contribution fédérale de 150 millions de dollars);
- 2 200 projets, dans le cadre d'ententes relatives au Fonds de la taxe sur l'essence (contribution fédérale de 1,97 milliard de dollars).

Le Comité recommande :

1. Que le gouvernement fédéral continue d'être un partenaire financier important pour les projets d'infrastructure partout au Canada par l'entremise du Nouveau Plan Chantiers Canada.

A. Infrastructure à large bande

La plupart des catégories d'investissements du Nouveau Plan Chantiers Canada représentent ce qu'on qualifie d'« infrastructures de base », à savoir les routes, les ponts, les transports en commun, les systèmes d'aqueduc et d'égout, ainsi que les infrastructures culturelles, récréatives et sportives. L'infrastructure à large bande est un exemple d'infrastructure « non essentielle » admissible à du financement fédéral dans le cadre du Nouveau Plan Chantiers Canada, ainsi que de programmes gérés par d'autres ministères, comme le programme Canada numérique 150 d'Industrie Canada.

L'un des cinq piliers du programme Canada numérique 150 d'Industrie Canada est Un Canada branché⁸. Il s'agit d'un programme de financement fondé sur le mérite qui dispose de 305 millions de dollars pour soutenir les investissements dans l'infrastructure Internet à large bande dans les régions rurales et éloignées, dont 50 millions de dollars sont réservés aux localités du Nord du Québec (Nunavik) et du Nunavut. Les fournisseurs de services Internet peuvent recevoir des contributions non remboursables pouvant aller jusqu'à 75 % des coûts, pour ceux qui desservent des collectivités éloignées ou autochtones, ou jusqu'à 50 % des coûts admissibles des projets, pour ceux qui desservent n'importe quelle autre collectivité. Les bénéficiaires du programme peuvent demander un montant supplémentaire de 25 % des coûts admissibles des projets à d'autres sources fédérales, jusqu'à concurrence de 100 % des coûts. Avant la clôture, en janvier 2015, de l'appel de candidatures lancé par Industrie Canada dans le cadre du programme Un Canada branché, le Ministère avait reçu plus de 300 dossiers de candidatures de fournisseurs de services Internet de toutes tailles et de partout au Canada⁹.

B. Infrastructures des Premières Nations

La présente étude ne s'étendait pas aux infrastructures des Premières Nations, car c'est Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) qui est chargé de fournir une aide financière et des conseils pour la construction, l'acquisition, l'exploitation et l'entretien des infrastructures dans les réserves. Il importe toutefois de noter que le Nouveau Fonds Chantiers Canada prévoit de l'argent pour le financement des infrastructures des Premières Nations dans le cadre du Fonds fédéral de la taxe sur l'essence et du volet Infrastructures nationales. Ces sommes seront versées dans le Fonds d'infrastructure pour les Premières Nations, qui est géré par AADNC.

Le Fonds d'infrastructure des Premières Nations (FIPN) aide « les Premières Nations dans les provinces grâce à l'amélioration des infrastructures situées sur les réserves, les terres de la Couronne, les terres mises de côté à l'usage et au profit d'une Première Nation, ou encore à l'extérieur d'une réserve, dans le cas des projets à coûts partagés avec des partenaires ne faisant pas partie des Premières Nations, tels que les municipalités avoisinantes¹⁰ ». Le fonds combine trois sources fédérales : le Fonds sur l'infrastructure municipale rurale d'Infrastructure Canada et le Fonds de la taxe sur l'essence, ainsi que le Programme d'immobilisations et d'entretien d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. Les grandes catégories de projets admissibles à du financement au titre du FIPN sont¹¹ :

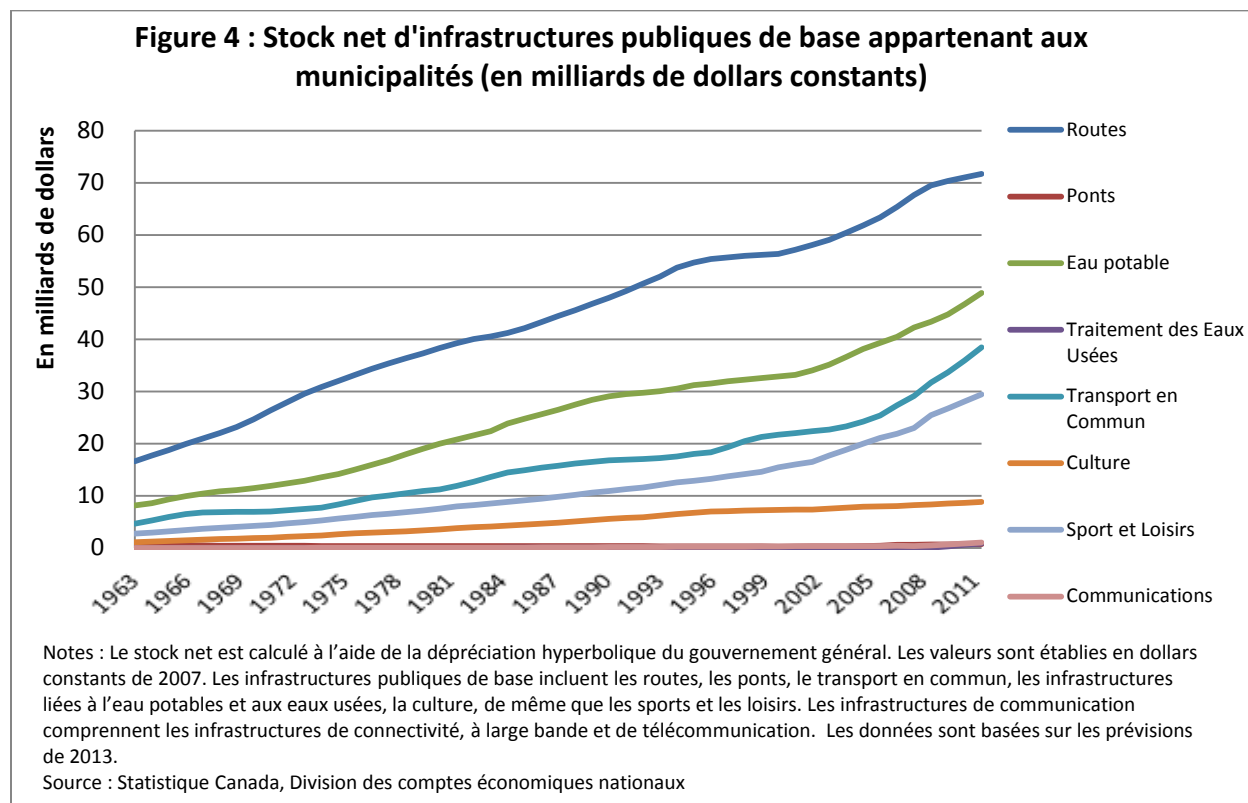
- la planification communautaire et le développement des compétences;
- la gestion des déchets solides et le recyclage;
- les routes et les ponts;
- les filières énergétiques; et
- la connectivité, dont les réseaux à haute vitesse (transport), les réseaux Internet et la capacité de transmission par satellite.

La Première Nation de Kashechewan a présenté au Comité un mémoire dans lequel elle explique que ses infrastructures vieillissent comme celles des autres municipalités canadiennes, mais que le problème est différent en raison de la croissance rapide de la population autochtone¹². Le Comité note que le Budget de 2013 prévoyait du financement pour le FIPN : 155 millions de dollars sur 10 ans provenant du Nouveau Fonds Chantiers Canada, en plus des 138,9 millions de dollars du Fonds de la taxe sur l'essence (de 2014 à 2019).

Le Comité fait observer que le Comité sénatorial des peuples autochtones a terminé récemment son étude sur les problèmes liés à l'infrastructure dans les réserves des Premières Nations et qu'il devrait déposer un rapport présentant ses constatations et ses recommandations avant la fin de la 41^e législature¹³.

DÉFIS DES MUNICIPALITÉS

Comme la part du fédéral dans les infrastructures publiques a diminué, et que les investissements publics ont augmenté pour répondre aux besoins grandissants, la part des municipalités dans les infrastructures a progressé au fil des décennies. Selon Industrie Canada, la valeur des infrastructures routières et de traitement des eaux usées appartenant aux administrations municipales a augmenté respectivement de 41,5 % et de 64,2 % depuis 1963¹⁴. Infrastructure Canada a produit un graphique (figure 4) pour illustrer ces tendances en utilisant des données de Statistique Canada.



Infrastructure Canada estime que les infrastructures municipales représentent actuellement 56,8 % de la valeur totale de l'ensemble des infrastructures publiques au Canada, comme l'illustre la figure 2.

A. Revenus des municipalités

Tous les représentants municipaux qui ont comparu devant le Comité se sont réjouis du fait que le gouvernement fédéral a rendu permanent et indexé sur l'inflation le Fonds de la taxe sur l'essence. Le maire de Gatineau a dit au Comité à ce propos : « Notre capacité de prévoir est précieuse¹⁵ ». Quoi qu'il en soit, les administrations municipales affirment qu'elles n'ont toujours pas les moyens d'effectuer les réparations ou les remplacements nécessaires ni de construire les infrastructures supplémentaires requises. Selon la FCM, les administrations municipales ne perçoivent que huit cents de chaque dollar perçu en recettes fiscales au Canada, provenant essentiellement des

impôts fonciers. Le Comité a appris que certaines municipalités, comme les villes de Gatineau et de Burnaby, se sont constitué des réserves pour financer l'entretien de leurs infrastructures, et que la Ville de Gatineau a instauré une taxe de 1 % dédiée aux infrastructures.

Certains témoins, y inclus la FCM, ont recommandé que les pouvoirs de taxation des municipalités soient davantage conformes à leurs responsabilités en matière d'infrastructures. Un expert-conseil indépendant en urbanisme a déclaré : « Je crois que la pratique courante qui consiste à s'attendre à ce que les gouvernements locaux financent le tiers de tels projets — c'est l'attente habituelle, même si ces administrations sont très loin d'obtenir le tiers des recettes fiscales réelles — doit vraiment être repensée¹⁶. » Le maire de Kitchener a quant à lui dit au Comité que sa ville soutenait la position de la FCM et qu'il se joignait à ceux qui plaident en faveur d'un modèle équilibré de partage des responsabilités.

Plusieurs témoins ont fait valoir que le gouvernement fédéral, avec ses nouvelles exigences relatives aux installations de traitement des eaux usées, fait payer des frais supplémentaires aux propriétaires municipaux de ces installations¹⁷. D'après la FCM, un quart des municipalités doivent moderniser leurs systèmes d'aqueduc et d'égout pour se conformer à la nouvelle réglementation. On estime que ces municipalités ont besoin de 3,4 milliards de dollars pour atteindre la cible de 2020, et de 14,6 milliards de dollars supplémentaires pour se mettre complètement aux normes. La FCM a recommandé que le gouvernement fédéral approuve des fonds destinés à répondre aux nouvelles obligations fédérales en matière d'épuration des eaux usées¹⁸.

B. Accès aux fonds fédéraux

Le Fonds d'amélioration des collectivités relevant du Nouveau Plan Chantiers Canada, qui inclut le Fonds de la taxe sur l'essence permanent et indexé ainsi que le remboursement additionnel de la taxe sur les produits et services, permet d'accorder un financement de base de 32 milliards de dollars aux municipalités. Plusieurs catégories d'investissements ont été ajoutées au Fonds de la taxe sur l'essence, notamment les infrastructures sportives, touristiques et culturelles, ce qui porte à 17 le nombre total de catégories admissibles. À quelques exceptions près, le financement accordé aux municipalités dans le cadre du Fonds de la taxe sur l'essence passe par les provinces et les territoires¹⁹.

Les provinces et les territoires établissent chacun une liste des projets les plus hautement prioritaires qui seront présentés dans le cadre du volet Infrastructures provinciales-territoriales de 10 milliards de dollars du Nouveau Plan Chantiers Canada. Le Comité a appris que la façon de procéder pour inscrire les projets municipaux à ces listes varie considérablement d'une administration à l'autre. Par exemple, les décisions des provinces et des territoires quant aux projets présentés en vue de leur financement peuvent se fonder sur un plan d'immobilisations, une affectation minimale pour chaque municipalité ou un processus en vertu duquel les administrations municipales peuvent présenter des demandes pour le financement de leurs projets.

Les promoteurs municipaux peuvent soumettre leurs demandes directement à Infrastructure Canada pour les projets de moins de 4 milliards de dollars du volet Infrastructures nationales du Nouveau Plan Chantiers Canada. Ce volet du plan se concentre sur des projets ayant un impact étendu et notable sur la compétitivité et la productivité de l'économie, plutôt que sur des projets d'envergure locale. Parmi les catégories d'investissements admissibles se trouvent : les autoroutes et routes principales, les transports en commun, les infrastructures de connectivité et à large bande, l'eau potable, les eaux usées, la gestion des déchets solides et l'énergie verte.

Infrastructure Canada rembourse aux municipalités les coûts des projets approuvés dans le cadre des volets Infrastructures nationales et Infrastructures provinciales-territoriales du Nouveau Plan Chantiers Canada après que l'entente est en place, que les travaux sont réalisés et que les dépenses ont été présentées. Selon un représentant d'Infrastructure Canada, « [u]ne municipalité ira de l'avant et mettra en œuvre le projet, la construction sera amorcée, et les responsables soumettront la documentation appropriée à notre organisation, Infrastructure Canada. Nous procédons à des examens, nous nous assurons d'avoir les renseignements appropriés et nous émettons un paiement. C'est un processus assez simple²⁰. »

Plusieurs représentants municipaux ont déclaré devant le Comité que certaines collectivités ont du mal à avoir accès à du financement fédéral. Selon la FCM, « c'est difficile pour les municipalités de comprendre comment leurs projets sont approuvés ou refusés, qui prend les décisions et quels critères sont utilisés²¹ ». Ensemble, la STO et la Ville de Gatineau ont recommandé que le gouvernement fédéral s'assure que parmi les projets proposés par le gouvernement du Québec pour recevoir des fonds fédéraux figurent les priorités en matière de transport pour la région de la capitale nationale²². La FCM a recommandé que le gouvernement fédéral²³ :

- aide les provinces et les territoires à déterminer les critères pour des projets acceptables; et
- accorde aux municipalités une proportion du financement fédéral correspondant à leur part des infrastructures.

Le Comité a recueilli des recommandations d'autres témoins au sujet des critères d'admissibilité et de sélection pour les projets d'infrastructures dans le cadre du Nouveau Plan Chantiers Canada.

- L'Association canadienne des travaux publics a recommandé que le gouvernement fédéral joue un rôle dans la promotion de l'utilisation de systèmes d'évaluation de la durabilité pour les investissements en infrastructures, et qu'il y consacre les fonds nécessaires²⁴.
- Un expert-conseil indépendant en urbanisme a recommandé que l'on n'accorde pas la priorité aux projets routiers « prêts à démarrer », parce que ceux-ci ne permettent pas de régler le problème de la congestion routière. Il préconise plutôt que l'on priorise les projets visant les

transports en commun, les marcheurs et les cyclistes, parce qu'ils rendent la circulation des personnes et des marchandises plus efficace et permettent d'obtenir un meilleur rendement sur le capital investi²⁵. Le Comité fait remarquer que le Nouveau Fonds Chantiers Canada n'accorde pas la priorité aux projets « prêts à démarrer ».

Deux témoins ont demandé que le gouvernement fédéral accorde du financement pour le fonctionnement et l'entretien des infrastructures. En effet, M. Siemiatycki, de l'Université de Toronto, a expliqué au Comité qu'une proportion importante et prévisible — pouvant aller jusqu'à 80 % dans le cas de certains projets — de la totalité des coûts des infrastructures tout au long de leur cycle de vie est consacrée au fonctionnement et à l'entretien. Il a déclaré : « Si l'on finance la construction de ces infrastructures, mais que leur propriétaire ne dispose pas des sources de recettes ni des possibilités qui lui permettraient de veiller à ce qu'elles demeurent fonctionnelles et en bon état, cela pose des problèmes²⁶. » Le maire de Burnaby a également recommandé que des fonds fédéraux soient débloqués afin de couvrir les dépenses de fonctionnement.

Le Comité recommande :

2. Que le gouvernement fédéral continue de fournir un financement, sous une forme souple et fiable, aux municipalités à l'échelle du pays par l'entremise du Fonds de la taxe sur l'essence.

3. Que, une fois les projets identifiés et priorisés par les provinces et les territoires, le gouvernement fédéral continue d'évaluer et d'approuver les projets tels qu'ils lui sont soumis.

4. Que le gouvernement fédéral continue de travailler avec les provinces, les territoires et les municipalités pour mettre en œuvre le Nouveau Fonds Chantiers Canada.

C. Pratiques de gestion des biens municipaux

La discussion portant sur l'ampleur des besoins en infrastructures partout au pays (c.-à-d. sur le soi-disant « déficit » en matière d'infrastructures) a permis de constater qu'on ne s'entend pas vraiment sur le concept, sauf pour dire que les données requises pour l'évaluer ne sont pas faciles à obtenir. Un représentant d'Infrastructure Canada a informé le Comité que « [l]es diverses organisations et les municipalités ont un problème de capacité et elles ne sont pas capables de nous préciser le genre d'infrastructures en place, les infrastructures qui leur appartiennent, la valeur des actifs, les travaux d'entretien qui ont été reportés, l'état des actifs, [ni] leur durée de vie restante [...] ²⁷. » La FCM et d'autres représentants de municipalités ont fait référence au Bulletin de rendement des infrastructures canadiennes de 2012, qui indique que près d'un tiers des voies publiques, des aqueducs, des systèmes d'épuration des eaux usées et de traitement des eaux pluviales était dans un état jugé de correct à très mauvais et avait besoin d'investissements majeurs immédiatement²⁸. Certains membres du Comité ont fait observer qu'avec le vieillissement continu des installations et l'accroissement constant de

la population, il se pourrait qu'il ne soit même jamais possible d'éliminer ce « déficit » en matière d'infrastructures.

Des témoins ont dit au Comité que bien que certaines villes (p. ex. Edmonton et Ottawa) gèrent très bien leurs éléments d'infrastructure, la plupart des administrations municipales ne possèdent ni les capacités ni les ressources nécessaires pour bien suivre l'état de leurs infrastructures et prendre des décisions d'investissement éclairées. Les représentants d'Infrastructure Canada ont fait remarquer que la « création de capacités » figure au nombre des catégories d'investissements admissibles pour le Fonds de la taxe sur l'essence, et que lorsqu'elles le peuvent, les associations municipales des provinces et territoires aident aussi les municipalités dans la gestion des biens. La FCM a recommandé au Comité « que quelqu'un prenne la responsabilité d'établir une orientation nationale en ce qui a trait à la manière générale dont les biens doivent être gérés au pays²⁹ ».

Le Comité recommande :

5. Que le gouvernement fédéral continue d'encourager le renforcement des capacités dans la gestion d'actifs pour les municipalités.

FINANCEMENT DES TRANSPORTS EN COMMUN

Le Comité a appris que les investissements dans les transports en commun sont des catégories d'investissements admissibles pour tous les volets du Nouveau Plan Chantiers Canada.

Le représentant de l'Association canadienne du transport urbain (ACTU) a parlé au Comité de la vague d'investissements gouvernementaux dans les transports collectifs au cours de la dernière décennie. « En 2013, la quantité de financement versée par tous les paliers de gouvernement pour les immobilisations en matière d'infrastructure de transport en commun a atteint 4 milliards de dollars. Au cours de la dernière décennie, le gouvernement fédéral a investi ou a annoncé plus de 8 milliards de dollars en financement pour l'infrastructure de transport en commun partout au pays, ce qui représente presque 1 milliard de dollars par année³⁰ ».

Cette étude a permis de discuter en profondeur des avantages économiques, sociaux et environnementaux que procurent les investissements dans les transports en commun. Certains témoins ont attiré l'attention sur le fait que les investissements dans les transports collectifs ont pour effet de réduire la congestion routière dans les grandes villes — dont l'impact sur la productivité économique était d'envergure nationale, car cela représente déjà des milliards de dollars en pertes causées par la baisse d'activité économique³¹. Les projets de transports en commun sont aussi censés attirer des emplois très rémunérateurs dans les collectivités, favoriser le développement de grappes d'entreprises et réduire l'étalement urbain, la dépendance à l'automobile, les gaz à effet de serre et le coût de la vie pour certains ménages. Des témoins ont fait valoir que les projets de transports en commun permettent d'obtenir un rendement du capital investi d'au moins 20 %, grâce à l'accroissement de l'activité économique.

Le représentant de l'ACTU a expliqué au Comité que le nombre d'utilisateurs des transports en commun a fortement augmenté et qu'il continue de progresser plus rapidement que la population dans les zones urbaines du pays. Brent Toderian, un expert-conseil indépendant en urbanisme, a fait remarquer qu'en raison des énormes cohortes de jeunes adultes et de baby-boomers au Canada, la demande de services de transports en commun augmentera de plus belle. Il a dit au Comité que « les deux plus grands groupes démographiques de l'histoire humaine sont prêts à choisir des priorités différentes en matière d'infrastructures pour le transport en commun, les piétons et les cyclistes³² ».

D'après le représentant de l'ACTU, ces 10 dernières années, les municipalités ont consacré 2,5 milliards de dollars à des projets de transports en commun, sur les montants provenant du Fonds fédéral de la taxe sur l'essence qu'elles ont perçus. Cinq des plus grandes villes canadiennes, soit Toronto, Vancouver, Ottawa, Calgary et Edmonton, ont dépensé dans les transports collectifs pratiquement la totalité des sommes allouées grâce au Fonds fédéral de la taxe sur l'essence. Les fonds fédéraux destinés aux infrastructures ont aussi permis de réaliser de grands projets de transports en commun, comme la ligne de la Confédération, et d'autres plus modestes, comme l'achat d'autobus à Cornwall, en Ontario, ainsi qu'à Whitehorse, au Yukon, et à l'Île-du-Prince-Édouard.

L'ancien ministre des Transports a précisé, dans sa réponse au rapport de 2012 du Comité concernant les transports en commun au Canada, que le gouvernement fédéral « appuie également le recours aux partenariats public-privé (PPP) par les provinces, les territoires et les municipalités pour des projets d'infrastructure à coûts partagés et il reconnaît que le secteur privé peut apporter des compétences additionnelles dans le domaine du transport en commun, ce dont plusieurs administrations ont déjà profité³³ ».

Le budget de 2015 prévoit 750 millions de dollars supplémentaires sur deux ans, à compter de 2017-2018, et 1 milliard de dollars annuellement par la suite, pour financer des projets de transports collectifs sélectionnés en fonction de critères fondés sur le mérite. Ces nouveaux fonds consacrés aux transports en commun seront administrés par PPP Canada, le bureau fédéral des PPP, et serviront à financer des projets permettant d'optimiser les deniers publics dans le cadre de partenariats public-privé. Les modalités d'octroi des nouveaux fonds destinés aux transports collectifs n'ont pas encore été annoncées. D'importants PPP dans le domaine des transports en commun à Edmonton, Winnipeg, Kitchener-Waterloo, York, Toronto et Ottawa sont déjà enclenchés. La section suivante expose plus en détails les témoignages que le Comité a recueillis auprès de divers intervenants au sujet des PPP.

Le représentant de l'ACTU a déclaré au Comité que les membres de son association appuient fermement la nouvelle proposition fédérale en matière de transports collectifs et espèrent que les conditions d'obtention du financement seront souples. En proposant de consacrer 1 milliard de dollars par an aux transports en commun à compter de 2020, « le gouvernement débloque le financement de projets d'infrastructure majeurs partout au pays³⁴ ». Bien que l'ACTU apprécie le caractère prévisible du nouveau financement annoncé, son représentant a fait remarquer qu'il manquera encore 18 milliards de dollars, sur les 56 milliards de dollars que coûteront les projets de transports en commun prévus au cours des cinq prochaines années. L'ACTU estime que

durant cette période, 28 % du financement relatif aux transports collectifs servira à combler les besoins de remise en état ou en remplacement des installations.

La FCM a elle aussi fait savoir que ses membres approuvent le nouveau financement des transports en commun prévu dans le budget de 2015. Au fur et à mesure que les modalités d'octroi sont établies, toutefois, le représentant de la FCM a dit au Comité que la Fédération aimerait « veiller à ce que les gouvernements locaux conservent le pouvoir de déterminer le degré de participation du secteur privé³⁵ ». Puisque la proposition de nouveaux fonds destinés aux transports en commun vise à permettre la réalisation de grands projets, ce qui prend du temps, la FCM ne considère pas que les retards dans l'octroi des fonds soient un problème, à condition que le processus d'approbation commence rapidement.

Des représentants de certaines municipalités ont exprimé des réserves à l'égard des exigences relatives aux PPP de la proposition de nouveaux fonds destinés aux transports en commun. Par exemple, le maire de Burnaby aimerait avoir la possibilité de ne pas s'engager dans un PPP pour la réalisation d'un grand projet de transport collectif, et des représentants de la Ville de Montréal ont laissé entendre que la proposition de nouveaux fonds destinés aux transports en commun pour les projets en PPP ne profitera qu'aux systèmes de transport des plus grandes villes canadiennes. La Ville de Montréal a recommandé que le mode de financement destiné aux transports collectifs soit flexible, inclusif et à longue échéance. Les représentants de la Ville de Vancouver ont aussi recommandé que les règles entourant le nouveau fonds destiné aux transports collectifs soient souples.

Les représentants de la FCM et de l'ACTU ont demandé que la part de la contribution du gouvernement fédéral dans les projets de transports en commun réalisés en PPP soit augmentée pour atteindre un tiers des coûts admissibles des projets, comme c'est le cas pour les autres fonds fédéraux. Le représentant de la FCM a fait valoir qu'il est essentiel que le gouvernement fédéral investisse pour devenir l'un des trois partenaires à part entière dans ce genre de projets, car les PPP ne diminuent en rien le besoin de financement gouvernemental pour couvrir les dépenses d'immobilisations de biens publics, comme les vastes projets de transports en commun.

Dans un mémoire qu'elle a déposé au Comité, l'Association canadienne des opérateurs de traversiers (ACOT) a indiqué que ses membres sont mécontents du financement consacré aux transports en commun. Seuls les exploitants de traversiers faisant partie d'un réseau de transport urbain sont admissibles à des fonds fédéraux dans le cadre du Nouveau Plan Chantiers Canada, ce qui exclut les exploitants de traversiers en dehors des villes. L'ACOT affirme que les traversiers qui transportent des marchandises et des passagers en périphérie des zones urbaines participent grandement à l'activité économique et que leurs exploitants devraient être admissibles au financement accordé dans le cadre du Nouveau Plan Chantiers Canada.

Le Comité recommande :

6. Que le gouvernement fédéral continue de travailler avec les provinces, les territoires et les municipalités pour fournir des niveaux record de financement pour le transport en commun grâce au Nouveau Fonds Chantiers Canada, au Fonds de la taxe sur l'essence et au nouveau Fonds pour le transport en commun.

PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

Les prochaines sections résument les observations des témoins devant le Comité au sujet du recours aux PPP pour la création d'infrastructures publiques.

A. Partenariats public-privé et marchés publics classiques

Le Comité a appris que le modèle d'approvisionnement en PPP permet au secteur public de regrouper les responsabilités liées à un projet d'infrastructure (c.-à-d. de concevoir, de financer, de construire, d'exploiter et d'entretenir l'infrastructure) dans un contrat unique conclu avec le secteur privé³⁶. Le représentant de PPP Canada a expliqué au Comité que les « Les PPP ne représentent pas une seule notion, mais une famille d'options en matière d'approvisionnement avec le secteur privé³⁷ ». Lorsque le secteur privé est responsable du fonctionnement ou de l'entretien d'une infrastructure, le contrat de PPP peut porter sur toute la durée de vie du projet. Le partenaire privé se paie en demandant une contribution aux usagers de l'infrastructure, ou directement auprès du secteur public.

Le modèle de PPP a été élaboré pour surmonter certains problèmes récurrents inhérents au modèle de marché public traditionnel qui permet au secteur public de conclure habituellement des contrats distincts avec différents partenaires privés pour la conception et ensuite la construction d'une infrastructure. Dans un modèle de marché public traditionnel, le secteur public finance généralement le projet, en plus d'assurer son fonctionnement et son entretien pendant toute sa durée de vie. Certains témoins ont expliqué au Comité que ce modèle entraîne souvent des retards coûteux, des frais d'entretien plus élevés que prévu et, parfois, des problèmes opérationnels³⁸.

Un bon contrat de PPP fait porter au partenaire privé la responsabilité de tous les dépassements de coûts lorsque les échéanciers et les spécifications du projet ne sont pas respectés, lorsque le rendement de l'infrastructure pose problème ou quand il y a des coûts d'entretien inattendus au cours de la durée de vie du projet. Le représentant du Conseil canadien pour les partenariats public-privé (CCPPP) a dit devant le Comité que ce « qui fait la singularité des PPP, c'est qu'ils permettent de garantir qu'un bien en train d'être construit sera entretenu en fonction de normes fixées d'un commun accord par un gouvernement et le secteur privé et sera restitué au gouvernement 30 années plus tard dans l'état exact qui avait été convenu. Si cette condition n'est pas respectée parce que, par exemple, le bien en question n'a pas été entretenu, une sanction sera imposée aux intervenants du secteur privé³⁹ ». Le revers de la médaille du financement d'un projet par le secteur privé, c'est que les partenaires privés empruntent à des taux supérieurs à ceux

consentis au secteur public, de sorte que les frais d'intérêts additionnels sont payés, au bout du compte, par les utilisateurs ou les contribuables.

En raison de la complexité considérable et des coûts liés à la négociation et à la conclusion d'un contrat de PPP, le modèle est considéré comme une solution de rechange viable à l'approvisionnement traditionnel pour seulement 10 % à 20 % des projets d'infrastructure au Canada⁴⁰.

Les projets qui conviennent généralement le mieux à des PPP sont des projets d'envergure et complexes et dont les attentes en matière de rendement sont facilement mesurables et censées demeurer les mêmes tout au long du cycle de vie du projet.

B. Expérience du Canada en matière de partenariats public-privé

L'expérience du Canada en matière de PPP remonte à quelques décennies et s'étend à de nombreux secteurs et à tous les ordres de gouvernement. Le CCPPP a informé le Comité qu'il y a 224 projets en PPP au pays à l'étape de l'exploitation, de la construction ou de l'approvisionnement. Au Canada, ces projets comprennent des hôpitaux, des écoles, des prisons, des autoroutes, des immeubles fédéraux et des ponts, des usines de traitement des eaux et des déchets solides, des installations récréatives et des projets de transports en commun, le tout totalisant plus de 72 milliards de dollars.

Presque tous les témoins estimaient que les PPP canadiens étaient une réussite en ce qui concerne le respect des délais et du budget. Matti Siemiatycki, un professeur ayant étudié à fond les PPP, a signalé que l'on avait noté aucune défaillance majeure, aucune renégociation majeure des contrats, ni aucune faillite pour les projets en PPP menés depuis 2000 une fois les infrastructures opérationnelles. Il a aussi fait observer que le secteur public avait évité en grande partie la controverse au Canada en assurant lui-même l'exploitation et en payant directement le partenaire du secteur privé pour ses services au lieu d'imposer des frais aux utilisateurs.

Le CCPPP a informé le Comité que, selon une analyse indépendante, les PPP ont permis aux différents ordres de gouvernement au Canada d'économiser 9,9 milliards de dollars, car les projets ont été terminés à temps et sans dépassement des coûts. Selon PPP Canada, l'agence fédérale responsable des PPP, les PPP canadiens génèrent un retour sur investissement de 5 % à 15 % de plus que les méthodes d'approvisionnement traditionnelles.

PPP Canada a dit au Comité que vu sa filière de projets diversifiée et grandissante, la concurrence internationale pour les contrats et le marché d'investissement mûr pour des projets d'infrastructures, le Canada est désormais reconnu comme l'un des chefs de file mondiaux de l'approvisionnement par PPP⁴¹. Le marché des PPP bénéficie de plus du soutien d'institutions de PPP établies aux échelons provinciaux et fédéral qui produisent et s'échangent des renseignements sur les pratiques exemplaires et guident les promoteurs de projets.

C. Points de vue des municipalités

Les représentants municipaux qui ont témoigné devant le Comité n'acceptaient pas tous dans la même mesure l'approche de PPP. À une extrémité, le maire de Burnaby rejetait d'emblée les PPP, y voyant une forme de privatisation⁴². Pour sa part, le maire de Gatineau a indiqué que sa ville ne connaissait pas bien cette approche. Il craignait que seules les grandes villes canadiennes aient des projets assez importants pour en profiter⁴³. À l'inverse, forts de leur expérience des PPP, les représentants des villes de Vancouver et de Surrey étaient tout à fait favorables au modèle d'approvisionnement en PPP lorsqu'il appert que cette approche offre un meilleur rapport qualité-prix. La mairesse de Surrey a également insisté sur le fait que l'actif doit continuer d'appartenir au secteur public⁴⁴.

Certains représentants municipaux redoutaient que la présélection obligatoire en PPP des projets de plus 100 millions de dollars, selon le Nouveau Plan Chantiers Canada, empêchent les municipalités de se prévaloir des méthodes traditionnelles d'approvisionnement, si elles le souhaitent. Certains témoins craignaient que les critères pour le nouveau Fonds pour le transport en commun aient pour effet d'exclure toutes les municipalités, à l'exception des plus grandes villes du pays⁴⁵. Les représentants d'Infrastructure Canada et de PPP Canada ont assuré le Comité que 14 milliards de dollars sont prévus pour les projets d'infrastructures sans PPP dans les volets Infrastructures nationales et Infrastructures provinciales-territoriales du Fonds Chantiers Canada.

Le Comité recommande :

7. Que le gouvernement fédéral continue d'encourager l'utilisation des partenariats public-privé (PPP) lorsqu'une analyse prouve qu'il y a une optimisation des ressources.

D. Réduire les coûts des partenariats public-privé

Comparativement aux méthodes d'approvisionnement traditionnelles, les PPP sont coûteux en raison du transfert des risques financiers au partenaire du secteur privé ainsi que de la complexité et des coûts liés à la négociation et la conclusion des ententes de PPP. M. Siemiatycki a appris au Comité que, selon des recherches effectuées en Europe, les PPP coûtent 25 % de plus (coûts en capital initiaux) que les projets reposant sur un modèle traditionnel d'approvisionnement. Le directeur de la ville de Surrey, une ville maintenant à l'étape de la construction du premier projet de biocarburant en PPP, a déclaré que « tout cela a un prix. Il faut payer le consortium privé qui prend ces risques, mais au moins on sait ce qu'on paye et ce qu'on en retire⁴⁶ » M. Siemiatycki a décrit la « prime PPP » comme une police d'assurance qui protège contre les résultats inattendus au chapitre des coûts ou du rendement de l'infrastructure. En effet, dans le cas d'un PPP, les coûts sont connus à l'avance pour toute la durée de vie de l'actif.

M. Siemiatycki a laissé entendre que cela ne vaut peut-être pas la peine de payer davantage pour du financement privé à long terme à l'étape d'exploitation. Il a expliqué au

Comité qu'une fois à cette étape, aucun projet récent en PPP n'a échoué ou nécessité des négociations contractuelles. Il se demandait donc si les risques encourus après la construction justifient les coûts liés au financement privé pendant toute la durée du projet. Il a cité un rapport du vérificateur général de l'Ontario selon lequel les PPP ont coûté à la province 8 milliards de dollars de plus que si les projets avaient été menés selon une méthode d'approvisionnement traditionnelle. Bien qu'il ait admis que le secteur public n'ait pas la réputation de respecter les budgets et les délais, M. Siemiatycki estime que des économies peuvent être réalisées si le secteur public prend en charge l'étape de fonctionnement et d'entretien (F et E) dans le contexte des PPP. Pour réduire les coûts des PPP pour le secteur public, M. Siemiatycki a recommandé⁴⁷ :

- que les fonctionnaires apprennent à mieux gérer les risques liés au F et E;
- que PPP Canada analyse les données recueillies pour les projets de PPP afin de mieux quantifier les risques liés au F et E.

En revanche, PPP Canada a laissé entendre au Comité que le financement du secteur privé est essentiel aux PPP, et même qu'il les définit, car cela encourage le partenaire privé à construire des infrastructures de grande qualité et à bien les entretenir tout au long de leur cycle de vie.

Les représentants des municipalités et des sociétés de transport en commun ont recommandé que la contribution du gouvernement fédéral aux PPP passe à 33 % des coûts de projet admissibles, comme c'est le cas pour les autres programmes fédéraux de financement des infrastructures⁴⁸.

E. Améliorer l'exécution des projets d'infrastructure

M. Siemiatycki a constaté que 85 à 90 % des projets publics reposent sur une approche d'approvisionnement traditionnelle. Il a dit au Comité que « le gouvernement fédéral pourrait jouer un rôle allant bien au-delà de celui qu'il assume dans le cadre des PPP⁴⁹ ». Pour améliorer la gestion par le secteur public des projets reposant sur une approche traditionnelle, il a recommandé d'élargir le mandat de PPP Canada pour que l'organisme puisse conseiller tous les ordres de gouvernement sur les différentes options en matière d'approvisionnement⁵⁰.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Que le gouvernement fédéral continue d'être un partenaire financier important pour les projets d'infrastructure partout au Canada par l'entremise du Nouveau Plan Chantiers Canada.

RECOMMANDATION 2

Que le gouvernement fédéral continue de fournir un financement, sous une forme souple et fiable, aux municipalités à l'échelle du pays par l'entremise du Fonds de la taxe sur l'essence.

RECOMMANDATION 3

Que, une fois les projets identifiés et priorisés par les provinces et les territoires, le gouvernement fédéral continue d'évaluer et d'approuver les projets tels qu'ils lui sont soumis.

RECOMMANDATION 4

Que le gouvernement fédéral continue de travailler avec les provinces, les territoires et les municipalités pour mettre en œuvre le Nouveau Fonds Chantiers Canada.

RECOMMANDATION 5

Que le gouvernement fédéral continue d'encourager le renforcement des capacités dans la gestion d'actifs pour les municipalités.

RECOMMANDATION 6

Que le gouvernement fédéral continue de travailler avec les provinces, les territoires et les municipalités pour fournir des niveaux record de financement pour le transport en commun grâce au Nouveau Fonds Chantiers Canada, au Fonds de la taxe sur l'essence et au nouveau Fonds pour le transport en commun.

RECOMMANDATION 7

Que le gouvernement fédéral continue d'encourager l'utilisation des partenariats public-privé (PPP) lorsqu'une analyse prouve qu'il y a une optimisation des ressources.

-
- 1 Infrastructure Canada, [Rapport ministériel sur le rendement 2013-2014](#), p. 5 (voir la figure 1).
- 2 Le gouvernement fédéral a privatisé Air Canada en 1989, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (CN) en 1995 et le système de navigation aérienne civile (NAV CANADA) en 1997. La propriété de beaucoup de petits aéroports et ports a été cédée à d'autres ordres de gouvernement ou à des intérêts privés dans années 1990 et 2000, et certaines installations ont été démantelées.
- 3 Chambre des communes, Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités [TRAN], [Témoignages](#), 41^e législature, 2^e session, 5 mai 2015, 1530 (Jeff Moore, sous-ministre adjoint, Politiques et communications, Infrastructure Canada); [Témoignages](#), 12 mai 2015, 1540 (Brock Carlton, chef de la direction, Fédération canadienne des municipalités [FCM]).
- 4 TRAN, [Témoignages](#), 5 mai 2015, 1645 (Moore); [Témoignages](#), 12 mai 2015, 1540 (FCM); [Témoignages](#), 5 mai 2015, 1645 (Ed Komarnicki, député, Souris—Moose Mountain).
- 5 TRAN, [Témoignages](#), 12 mai 2015, 1600 (FCM).
- 6 *Ibid.*, 1615.
- 7 Infrastructure Canada, *Réponse écrite*, 29 mai 2015, p. 8.
- 8 Canada numérique 150, [À propos du programme](#), *Un Canada branché*.
- 9 TRAN, [Témoignages](#), 28 mai 2015, 1605 (Corinne Charette, sous-ministre adjointe principale, Spectre, Technologies de l'information et télécommunication, ministère de l'Industrie).
- 10 Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, [Fonds d'infrastructure des Premières Nations \(FIPN\) — Guide du demandeur relatif au programme](#), p. 1.
- 11 *Ibid.*
- 12 Mémoire de Hatch Ltd. et de la Première Nation Kashechewan reçu le 8 juin 2015.
- 13 Comité permanent des peuples autochtones au Sénat, « [Étude sur les problèmes liés à l'infrastructure dans les réserves des Premières Nations](#) », *Études et projets de lois*.
- 14 Infrastructure Canada, *Réponse écrite*, 29 mai 2015, p. 4.
- 15 TRAN, [Témoignages](#), 7 mai 2015, 1710 (Maxime Pedneaud-Jobin, maire, Ville de Gatineau).
- 16 TRAN, [Témoignages](#), 28 mai 2015, 1545 (Brent Toderian, TODERIAN UrbanWORKS).
- 17 [Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées, DORS/2012-139](#). TRAN, [Témoignages](#), 12 mai 2015, 1540 (FCM); [Témoignages](#), 26 mai 2015, 1535 (Derek Corrigan, maire, Ville de Burnaby).
- 18 TRAN, [Témoignages](#), 12 mai 2015, 1540 (FCM).
- 19 Le financement accordé dans le cadre du Fonds de la taxe sur l'essence est envoyé directement à Toronto, et par l'intermédiaire de l'Association des municipalités de l'Ontario à d'autres destinataires. En Colombie-Britannique, le financement accordé dans le cadre de ce fonds passe par l'Union des municipalités de C.-B.
- 20 TRAN, [Témoignages](#), 5 mai 2015, 1705 (Bogdan Makuc, directeur général, Intégration des programmes, Infrastructure Canada).
- 21 TRAN, [Témoignages](#), 12 mai 2015, 1620 (FCM).
- 22 Réponse écrite de la Ville de Gatineau et de la Société de transport de l'Outaouais, 2 juin 2015.
- 23 TRAN, [Témoignages](#), 12 mai 2015, 1615 et 1635 (FCM).
- 24 *Ibid.*, 1535 (ACTP).
- 25 TRAN, [Témoignages](#), 28 mai 2015, 1550 (Toderian).
- 26 *Ibid.*, 1620 (Matti Siemiatycki, professeur agrégé, Université de Toronto).

-
- 27 TRAN, [Témoignages](#), 5 mai 2015, 1600 (Moore).
- 28 Bulletin de rendement des infrastructures canadiennes, « [Bulletin d'évaluation des infrastructures canadiennes 2012](#) ».
- 29 TRAN, [Témoignages](#), 12 mai 2015, 1705 (FCM).
- 30 TRAN, [Témoignages](#), 7 mai 2015, 1535 (Patrick Leclerc, vice-président, Développement stratégique, Association canadienne du transport urbain [ACTU]).
- 31 TRAN, [Témoignages](#), 28 mai 2015, 1545 (Toderian); Ville de Toronto, Mémoire — Annexe, 3 juin 2015, p. 1.
- 32 TRAN, [Témoignages](#), 28 mai 2015, 1550 (Toderian).
- 33 TRAN,, [Étude sur les transports en commun au Canada — Réponse du gouvernement](#), 41^e législature, 1^{re} session, juin 2012.
- 34 TRAN, [Témoignages](#), 7 mai 2015, 1535 (ACTU).
- 35 TRAN, [Témoignages](#), 12 mai 2015, 1540 (FCM).
- 36 Le terme PPP désigne les contrats avec le secteur privé pouvant regrouper un ensemble de responsabilités liées à un projet; le financement privé est nécessaire à la réalisation d'un PPP.
- 37 TRAN, [Témoignages](#), 7 mai 2015, 1555 (John McBride, premier dirigeant, PPP Canada Inc.)
- 38 TRAN, [Témoignages](#), 7 mai 2015, 1605 (McBride); [Témoignages](#), 12 mai 2015, 1715 (Mark Romoff, président et directeur général, Conseil canadien pour les partenariats public-privé); [Témoignages](#), 28 mai 2015, 1530 (Siemiatycki).
- 39 TRAN, [Témoignages](#), 12 mai 2015, 1715 (Romoff).
- 40 TRAN, [Témoignages](#), 7 mai 2015, 1600 (McBride); [Témoignages](#), 12 mai 2015, 1550 (Romoff), [Témoignages](#), 28 mai 2015, 1530 (Siemiatycki).
- 41 TRAN, [Témoignages](#), 7 mai 2015, 1530 (McBride).
- 42 TRAN, [Témoignages](#), 26 mai 2015, 1535 (Corrigan).
- 43 TRAN, [Témoignages](#), 7 mai 2015, 1645 (Pedneaud-Jobin).
- 44 TRAN, [Témoignages](#), 26 mai 2015, 1615 (Linda Hepner, maire, Ville de Surrey).
- 45 TRAN, [Témoignages](#), 26 mai 2015, 1535 (Corrigan); [Témoignages](#), 7 mai 2015, 1645 (Pedneaud-Jobin).
- 46 TRAN, [Témoignages](#), 26 mai 2015, 1630 (Vincent Lalonde, gestionnaire, ville de Surrey).
- 47 TRAN, [Témoignages](#), 28 mai 2015, 1540 et 1635 (Siemiatycki).
- 48 TRAN, [Témoignages](#), 7 mai 2015, 1540 (ACTU); [Témoignages](#), 12 mai 2015, 1540 (FCM).
- 49 TRAN, [Témoignages](#), 28 mai 2015, 1635 (Siemiatycki).
- 50 *Ibid.*

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
<p>Infrastructure Canada</p> <p>Bogdan Makuc, Directeur général, Intégration des programmes</p> <p>Jeff Moore, Sous-ministre adjoint, Politiques et communications</p> <p>Stephanie Tanton, Directrice, Politiques stratégiques et initiatives prioritaires</p>	2015/05/05	55
<p>Association canadienne du transport urbain</p> <p>Patrick Leclerc, Vice-président, Développement stratégique</p> <p>Alex Maheu, Gestionnaire, Politiques et relations gouvernementales</p> <p>Ville de Gatineau</p> <p>Gilles Carpentier, Conseiller municipal</p> <p>Maxime Pedneaud-Jobin, Maire</p> <p>Patrick Robert-Meunier, Conseiller politique</p> <p>Denis Tassé, Conseiller municipal</p> <p>PPP Canada Inc.</p> <p>John McBride, Premier dirigeant</p>	2015/05/07	56
<p>Conseil canadien pour les partenariats public-privé</p> <p>Mark Romoff, Président et directeur général</p> <p>Association canadienne des travaux publics</p> <p>Kealy Dedman, Présidente</p> <p>Fédération canadienne des municipalités</p> <p>Brock Carlton, Chef de la direction</p> <p>Daniel Rubinstein, Gestionnaire, Politiques et recherche</p>	2015/05/12	57
<p>Municipalité de Burnaby</p> <p>Derek Corrigan, Maire</p> <p>Ville de Surrey</p> <p>Jaime Boan, Gestionnaire, Transports</p> <p>Linda Hepner, Mairesse</p> <p>Vincent Lalonde, Directeur municipal</p> <p>Paul Lee, Gestionnaire du transport en commun rapide et des projets stratégiques</p>	2015/05/26	58

Clean Energy Canada

Dan Woynillowicz, Directeur,
Politique et partenariats

À titre personnel

2015/05/28

59

Matti Siemiatycki, Professeur agrégé,
University of Toronto

Ministère de l'Industrie

Corinne Charette, Sous-ministre adjointe principale,
Spectre, technologies de l'information et télécommunications

Éric Dagenais, Sous-ministre adjoint,
Spectre, technologies de l'information et télécommunications

TODERIAN UrbanWORKS

Brent Toderian

Ville de Kitchener

2015/06/02

60

Berry Vrbanovic, Maire

Ville de Montréal

Benoit Champagne, Directeur des transports par intérim,
Service des infrastructures, de la voirie et des transports

Chantal Morissette, Directrice,
Service de l'eau

Lionel Perez, Conseiller de la Ville,
Membre du comité exécutif

Ville de Vancouver

Penny Ballem, Directrice municipale

Fred Cummings, Vice-président, Gestion de l'infrastructure et
de l'ingénierie,
TransLink

Jerry Dobrovolny, Directeur général par intérim de l'ingénierie

ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES

Organisations et individus

Association canadienne des opérateurs de traversiers

Association canadienne des travaux publics

Hatch

Première nation de Kashechewan

Syndicat international des peintres et métiers connexes

Ville de Toronto

ANNEXE C

HISTORIQUE RÉCENT DES CONTRIBUTIONS FÉDÉRALES DANS LES INFRASTRUCTURES

Le soutien fédéral annuel pour les infrastructures provinciales, territoriales et municipales est passé de 571 millions dollars en 2003-2004 à près de 5 milliards de dollars en 2015-2016, atteignant près de 8 milliards de dollars en 2010-2011¹. Comme mentionné précédemment, Infrastructure Canada fournit la plus grande part du soutien fédéral pour les infrastructures publiques, principalement par l'entremise de programmes de transfert d'une durée limitée, exception faite des fonds découlant du Fonds de la taxe sur l'essence légiféré. En 2007, certains programmes ont été regroupés pour former le plan Chantiers Canada, un programme de 33 milliards de dollars². Le Nouveau Plan Chantiers Canada a été annoncé en 2014, avec des programmes totalisant 53 milliards de dollars³. L'objet, le calendrier, les montants et les exigences en matière de partage des coûts des principaux programmes de transfert du gouvernement fédéral pour les infrastructures publiques depuis 2000, y compris les programmes des deux plans *Chantiers Canada*, sont décrits dans les sections ci-après⁴.

1. Programme infrastructures Canada (de 2000 à 2010)

Le Programme infrastructures Canada (PIC) de 2,05 milliards de dollars a été lancé en 2000 dans le but de financer des projets visant à protéger l'environnement et à appuyer la croissance communautaire et économique à long terme. Les projets au titre de ce programme de contribution ont été choisis et approuvés au cas par cas. Sur le plan du financement, le gouvernement du Canada a fourni une contribution égale à celle des gouvernements provinciaux-territoriaux, en finançant jusqu'à un tiers des coûts de chaque projet d'infrastructure⁵.

2. Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique (de 2001 à 2017)

En 2001, le gouvernement fédéral a annoncé la création d'un nouveau programme de contribution visant à soutenir les projets stratégiques de grande envergure et de grande importance fédérale et régionale. Les engagements à l'égard du Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique (FCIS) ont été réitérés dans les budgets de 2003 et 2006,

1 Infrastructure Canada, [2013-2014 Rapport ministériel sur le rendement](#), p. 5 (voir la figure 1); Le budget de 2015, [Chapitre 3.4 — Investir dans l'infrastructure](#).

2 Infrastructure Canada, [Plan Chantiers Canada](#), Programmes.

3 Infrastructure Canada, [Nouveau Plan Chantiers Canada](#).

4 Les fonds ciblés, comme le Fonds Large bande Canada (maintenant le programme *Un Canada branché*), qui est administré par Industrie Canada, et les divers fonds des Premières Nations administrés par Affaires autochtones et Développement du Nord Canada ne sont pas inclus.

5 Secrétariat du Conseil du Trésor, [Programme infrastructures Canada](#), Base de données sur les résultats des initiatives horizontales.

portant ce fonds à un total de 4,3 milliards de dollars. Le gouvernement fédéral a financé jusqu'à 50 % des coûts des projets admissibles. Les principales catégories d'investissement en vertu du FCIS étaient les infrastructures routières et ferroviaires (1 milliard de dollars) et les infrastructures de transport local, soit des projets de transport en commun (900 millions de dollars)⁶.

3. Fonds sur l'infrastructure municipale rurale (de 2004 à 2014)

Annoncé dans le budget de 2003 et accru en 2006, le Fonds sur l'infrastructure municipale rurale (FIMR) de 1,2 milliard de dollars était un programme de contribution avec partage des coûts qui mettait l'accent sur les besoins en matière d'infrastructures des plus petites collectivités⁷. Pour la plupart des projets, le FIMR a financé jusqu'à un tiers des coûts admissibles. Les organismes de développement régional fédéraux ont alloué plus de 80 % du financement à des municipalités de moins de 250 000 habitants⁸. Presque tous les projets financés dans le cadre de ce fonds, soit près de 2 000 projets, étaient terminés au 31 mars 2014.

4. Fonds sur l'infrastructure frontalière (de 2004 à 2014)

Le Fonds sur l'infrastructure frontalière de 600 millions de dollars a été annoncé en 2001 et a été entièrement alloué. Ce fonds visait à améliorer les infrastructures matérielles, les infrastructures du réseau de transport et la capacité analytique aux principaux postes frontaliers entre le Canada et les États-Unis. Transports Canada a financé jusqu'à 50 % des coûts des projets admissibles. Onze projets d'amélioration des postes frontaliers ont été annoncés au titre du Fonds sur l'infrastructure frontalière, ce qui représente un investissement total de 1,2 milliard de dollars.

5. Fonds de la taxe sur l'essence (de 2005 à aujourd'hui)

Le Fonds de la taxe sur l'essence (FTE) a été annoncé pour la première fois *dans Le plan budgétaire de 2005*, dans le cadre du Nouveau pacte pour les villes et les collectivités. Le FTE « procure aux municipalités canadiennes un financement stable, prévisible, à long terme, pour les aider à bâtir et à revitaliser leur infrastructure publique locale »⁹. Il visait alors à fournir un financement annuel de 1 milliard de dollars pendant cinq ans¹⁰. Le FTE a toutefois été prolongé jusqu'en 2013-2014 dans le plan budgétaire de 2007¹¹. Dans *Le plan budgétaire de 2008*, le gouvernement fédéral a annoncé que le programme deviendrait permanent, avec un financement de 2 milliards de

6 Infrastructure Canada, [Rapport ministériel sur le rendement 2013-2014](#), p. 41.

7 Secrétariat du Conseil du Trésor, [Fonds sur l'infrastructure municipale rurale](#), Base de données sur les résultats des initiatives horizontales.

8 Infrastructure Canada, [Rapport ministériel sur le rendement 2013-2014](#), p. 42.

9 Infrastructure Canada, « [Le Fonds fédéral de la taxe sur l'essence : Un financement permanent et prévisible pour les municipalités](#) », Nouveau Plan Chantiers Canada.

10 Ministère des Finances, [Le plan budgétaire de 2005](#), p. 199.

11 Ministère des Finances, [Le plan budgétaire de 2007 : Viser un Canada plus fort, plus sécuritaire et meilleur](#), p. 19.

dollars par année après 2013-2014¹². Cette annonce a été suivie, en décembre 2011, d'un projet de loi sur la mise en œuvre du budget qui a légiféré le FTE en guise de source permanente de financement à 2 milliards de dollars par année¹³, puis d'un projet de loi qui a indexé le FTE à 2 % par année (devant être appliqué par tranches de 100 millions de dollars) en juin 2013¹⁴. Par conséquent, les paiements accordés au titre du FTE sont maintenant un poste législatif du budget des dépenses.

Des accords au titre du FTE doivent être signés avec les provinces et les territoires pour établir la responsabilité liée au flux des fonds. Contrairement aux autres programmes de contribution, le FTE fournit aux bénéficiaires leur financement annuel en un seul versement et permet aux municipalités de regrouper leurs ressources, de les accumuler ou de les utiliser comme garantie de prêt, et de gérer la trésorerie des fonds. Le FTE ne comporte aucune exigence, notamment en ce qui concerne le partage des coûts. De 2005 à 2014, 13 milliards de dollars ont été transférés aux municipalités par l'entremise du FTE¹⁵.

6. Fonds pour le transport en commun (de 2005 à 2010)

Également annoncé dans le cadre du Nouveau pacte pour les villes et les collectivités, le Fonds pour le transport en commun (FTC) était un programme de paiements de transfert de 400 millions de dollars conçu pour allouer du financement pour l'amélioration des services de transport en commun au Canada. Le FTC avait pour but de contribuer aux objectifs environnementaux du gouvernement fédéral en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de réduction des embouteillages¹⁶. Le FTC a été mis en œuvre avec des modalités semblables à celles des accords au titre du FTE.

7. Fiducie d'investissement pour les transports en commun (de 2006 à 2009)

Des fonds de la Fiducie d'investissement pour les transports en commun (FITC), avec une enveloppe budgétaire combinée de 1,4 milliard de dollars, ont été alloués aux provinces et aux territoires comme suite de l'adoption du plan budgétaire de 2006 (900 millions de dollars) et du plan budgétaire de 2008 (plafond de 500 millions de dollars)¹⁷. Le FITC a versé un financement aux provinces et aux territoires pour les aider à faire des investissements dans l'infrastructure du transport en commun afin de réduire les embouteillages et les émissions de dioxyde de carbone et autres gaz¹⁸.

12 Ministère des Finances, [Le plan budgétaire de 2008 : Un leadership responsable](#), p. 138.

13 [Loi sur le soutien de la croissance de l'économie et de l'emploi au Canada](#), L.C. 2011, ch. 24, art. 161.

14 [Loi n° 1 sur le plan d'action économique de 2013](#), L.C. 2013, ch. 33, art. 233.

15 Le budget de 2015, [Chapitre 3.4 — Investir dans l'infrastructure](#).

16 Infrastructure Canada, [Fonds pour le transport en commun](#), Autres programmes.

17 Ministère des Finances, [Le plan budgétaire de 2006 : Cibler les priorités](#), p. 115; ministère des Finances, [Le plan budgétaire de 2008 : Un leadership responsable](#), p. 139.

18 Groupe de travail sur les transports urbains, [Les transports urbains au Canada : un inventaire des progrès récemment réalisés](#), octobre 2009, p. 22.

Les bénéficiaires de la FITC possédaient leur portion des fonds, et le gouvernement fédéral a fourni des lignes directrices sur la manière de les dépenser. Les 1,4 milliard de dollars engagés par le gouvernement fédéral au titre de la FITC ont été dépensés sur l'infrastructure du transport public¹⁹.

8. Fonds d'infrastructure de transport de l'Initiative de la Porte et du Corridor de l'Asie-Pacifique (de 2006 à 2017)

L'Initiative de la Porte et du Corridor de l'Asie-Pacifique, une initiative de 591 millions de dollars, a été mise en œuvre en 2006 en vue d'accroître la capacité et l'efficacité des principaux ports, aéroports, postes frontaliers et réseaux routiers et ferroviaires de la Colombie-Britannique qui relie la chaîne d'approvisionnement nord-américaine à la région de l'Asie-Pacifique. La contribution fédérale maximale est de 50 % des dépenses totales des projets admissibles.

9. Remboursement de la Taxe sur les produits et services (de 2007 à 2014)

Le remboursement de la Taxe sur les produits et services (TPS) s'inscrivait dans le cadre du Plan Chantiers Canada de 2007. Il est passé de 57 % à 100 % de la TPS payée par les municipalités en sept ans, et on s'attendait à ce qu'il s'élève à plus de 5,8 milliards de dollars en fonds supplémentaires²⁰. Contrairement aux autres fonds d'infrastructure du gouvernement fédéral, les municipalités affectaient le montant de la TPS qui leur était remboursé à leurs priorités, notamment l'entretien et l'exploitation des infrastructures existantes, et elles n'étaient pas tenues de présenter des rapports de dépenses au gouvernement fédéral.

10. Financement de base pour les infrastructures des provinces et des territoires (de 2007 à 2014)

Le Financement de base pour les infrastructures des provinces et des territoires (Financement de base pour les P/T) de 2,3 milliards de dollars a été annoncé dans *Le plan budgétaire de 2007*, et tous les fonds avaient été engagés au 31 mars 2014²¹. Le Financement de base pour les P/T a octroyé à chaque province et territoire une allocation de 175 millions de dollars sur sept ans (de 2007 à 2014) pour répondre à leurs besoins en matière d'infrastructure. Le programme visait à « garantir un financement prévisible aux provinces et territoires pour répondre à des priorités en matière d'infrastructure²² ». Les provinces et les territoires devaient préparer et soumettre un plan d'immobilisations afin d'obtenir des fonds, lesquels étaient versés à l'avance. Les provinces devaient fournir une contribution égale à l'ensemble du plan d'immobilisation (et non aux projets individuels), alors que les territoires devaient fournir

19 *Ibid.*

20 Infrastructure Canada, [Chantiers Canada — Une infrastructure moderne pour un Canada fort](#), Plan Chantiers Canada.

21 Voir « montant égal par administration » dans le document du ministère des Finances, [Le plan budgétaire de 2007 : Viser un Canada plus fort, plus sécuritaire et meilleur](#), p. 147, 158, 179 et 180.

22 Infrastructure Canada, [Financement de base pour les provinces et les territoires](#).

une contribution représentant au moins un tiers de leur plan d'immobilisations complet. Comme pour le FTC, les bénéficiaires étaient autorisés à regrouper et accumuler leurs ressources, ou à gérer la trésorerie des fonds.

11. Fonds Chantiers Canada (de 2007 à 2014)

Lancé en 2007, le Fonds Chantiers Canada (FCC) de 8,8 milliards de dollars était un programme de contribution visant à « concrétiser les priorités nationales, régionales et locales et d'appuyer des projets qui contribuaient aux trois objectifs nationaux suivants : une économie plus forte, un environnement plus sain; des collectivités prospères²³ ». Le financement en vertu du FCC était accordé en fonction de la taille de la population selon les données tirées du recensement. Le programme a été réalisé sous deux volets provinciaux, soit le volet Grandes infrastructures du Fonds Chantiers Canada (VGI-FCC) et le volet Collectivités du Fonds Chantiers Canada (VC-FCC).

Le VGI-FCC ciblait des projets stratégiques de grande envergure et d'importance nationale et régionale. Les projets financés au titre du VGI-FCC étaient choisis au moyen de négociations fédérales-provinciales et évalués en fonction de critères minimaux d'admissibilité du gouvernement fédéral²⁴. Le gouvernement fédéral a contribué jusqu'à 50 % des coûts des projets admissibles, mais a limité sa contribution à un tiers pour les projets municipaux et à 25 % pour les projets du secteur privé. À 3 milliards de dollars, l'infrastructure du transport public est la catégorie d'investissements qui a reçu le financement du VGI-FCC le plus élevé, suivie de l'infrastructure du réseau routier national, à plus de 2 milliards de dollars²⁵.

Le VC-FCC a contribué un tiers des coûts des projets visant la construction, le renouvellement et l'amélioration des infrastructures dans les collectivités comptant moins de 100 000 habitants.

12. Fonds PPP Canada (de 2007 à aujourd'hui)

Annoncé dans *Le plan budgétaire de 2007*²⁶, le Fonds PPP Canada de 1,25 milliard de dollars a été créé « afin d'améliorer la livraison d'infrastructures publiques, en augmentant la rapidité d'exécution, en renforçant la responsabilité et en obtenant davantage pour l'argent des contribuables, et ce, avec l'aide des PPP [partenariats public-privé]²⁷ ». Dans le cadre des PPP pour des projets d'infrastructure, le gouvernement conclut généralement un contrat avec un consortium privé pour le transfert d'un certain nombre d'éléments d'approvisionnement et de gestion (p. ex., conception,

23 Infrastructure Canada, [Fonds Chantiers Canada](#) et [Des collectivités fortes et prospères](#), Fonds Chantiers Canada — Catégories de financement.

24 Les critères d'admissibilité fédéraux pour chaque catégorie d'investissement sont précisés dans les modalités du programme, lesquelles sont classées secrètes.

25 Infrastructure Canada, [Rapport ministériel sur le rendement 2013-2014](#), p. 35.

26 Ministère des Finances, [Le plan budgétaire de 2007 : Viser un Canada plus fort, plus sécuritaire et meilleur](#), p. 177.

27 PPP Canada, [Le Fonds PPP Canada : comment présenter une demande?](#), Postuler pour le financement.

financement, construction, exploitation, entretien) ainsi que de certains des risques²⁸. Dans le *plan budgétaire de 2013*, le gouvernement fédéral s'est engagé à fournir 1,25 milliard de dollars de plus pour le renouvellement de ce programme de contribution²⁹. Le Nouveau Plan Chantiers Canada a ajouté 1,25 milliard de dollars au Fonds PPP Canada en 2014³⁰.

En plus d'exiger que les projets soient réalisés par l'entremise d'un partenariat public-privé, le Fonds PPP Canada diffère des autres programmes fédéraux de contribution à l'infrastructure du fait que le gouvernement fédéral contribuera jusqu'à concurrence de 25 % des coûts totaux admissibles d'un projet³¹.

13. Fonds pour les postes d'entrée et les passages frontaliers (de 2008 à 2018)

Ce programme fondé sur le mérite a été instauré dans *Le plan budgétaire de 2007*, avec 2,1 milliards de dollars pour améliorer l'infrastructure aux principaux passages frontaliers entre le Canada et les États-Unis. Transports Canada administre le Fonds, duquel au moins 400 millions de dollars seront consacrés à la construction d'une route d'accès reliant l'autoroute 401 au nouveau passage frontalier Windsor-Détroit³².

14. Fonds de stimulation de l'infrastructure (de 2009 à 2011)

Le Fonds de stimulation de l'infrastructure (FSI) de 4 milliards de dollars a été annoncé dans le budget de 2009, après le début de la crise financière mondiale. Celui-ci mettait l'accent sur les projets d'infrastructure prêts à être exécutés³³. Se voulant au départ un programme de contribution biennal, la date limite a été reportée au 31 octobre 2011 pour donner suffisamment de temps à certains des 4 000 bénéficiaires d'achever leur projet³⁴. Le financement au titre du FSI a été alloué aux provinces et aux territoires suivant un montant par habitant et couvrait jusqu'à 50 % des coûts des projets admissibles.

15. Fonds d'infrastructure du G8 (2009)

Infrastructure Canada a administré ce fonds de 50 millions de dollars pour contribuer au financement des infrastructures pour la tenue du Sommet du G8 à Huntsville

28 Pour plus de renseignements sur les PPP, voir Allison Padova, [Les partenariats public-privé : pourquoi, où, quand et comment](#), publication no 2010-18-F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 12 mai 2010.

29 Ministère des Finances, [Le plan d'action économique de 2013 : Emplois, croissance et prospérité à long terme](#), 21 mars 2013, p. 9.

30 Le budget de 2015, [Chapitre 3.4 — Investir dans l'infrastructure](#).

31 PPP Canada, [Guide de présentation d'une demande et formulaire de demande](#), 2014.

32 Transports Canada, [Fonds pour les portes d'entrée et les passages frontaliers](#), Infrastructures et recherches.

33 Ministère des Finances, [Le budget de 2009 : Le plan d'action économique du Canada](#), p. 152.

34 Infrastructure Canada, [Fonds de stimulation de l'infrastructure](#), Autres programmes.

(Ontario) et pour laisser un héritage touristique et des actifs communautaires pour la région³⁵.

16. Nouveau Fonds Chantiers Canada (de 2014 à 2024)

Le gouvernement du Canada a annoncé, dans le budget de 2013, la création du Nouveau Fonds Chantiers Canada de 14 milliards de dollars³⁶. Le Nouveau Fonds Chantiers Canada est divisé en deux principaux programmes de contribution, soit le volet Infrastructures nationales (VIN) de 4 milliards de dollars et le volet Infrastructures provinciales-territoriales (VIPT) de 10 milliards de dollars. Le VIN, qui est réservé aux projets « d'importance nationale », est un programme fondé sur le mérite qui ne comporte aucune allocation provinciale préétablie et dont les objectifs sont liés à la croissance économique et à la prospérité à long terme³⁷. En vertu du VIPT, chaque province et territoire recevra un financement de base (250 millions de dollars) plus une allocation par habitant pour financer les priorités nationales, régionales et locales en matière de croissance économique, d'assainissement de l'environnement et du renforcement des collectivités³⁸. Une enveloppe de 1 milliard de dollars au titre du VIPT est réservée pour les projets réalisés dans les collectivités comptant moins de 100 000 habitants. En vertu du VIN et du VIPT, le gouvernement fédéral pourrait financer jusqu'à 50 % des coûts admissibles des projets provinciaux et jusqu'à 75 % des coûts admissibles pour les projets territoriaux.

Selon le budget de 2015, après seulement un an, les contributions au titre du Nouveau Fonds Chantiers Canada ont déjà été engagées à l'appui de projets dont les coûts totalisent plus de 5,7 milliards de dollars. Il s'agit de projets d'amélioration des autoroutes et de construction d'un nouveau pont à l'Île-du-Prince-Édouard (à hauteur de 5,7 millions de dollars), d'amélioration des autoroutes en Nouvelle-Écosse (à hauteur de 20 millions de dollars), d'élargissement et d'amélioration du Port de Montréal (à hauteur de 43,7 millions de dollars), de prolongement du métro à Toronto (à hauteur de 660 millions de dollars), de construction d'une nouvelle usine de traitement des eaux au Manitoba (à hauteur de 12,1 millions de dollars) et d'amélioration des autoroutes en Saskatchewan (à hauteur de 22,8 millions de dollars).

17. Fonds pour l'infrastructure verte (de 2009 à 2014)

Annoncé en 2009, le Fonds pour l'infrastructure verte (FIV) de 1 milliard de dollars cible des projets qui contribueront à améliorer la qualité de l'air et de l'eau et à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Infrastructure Canada a administré ce fonds fondé sur le mérite, qui avait, en 2011, été entièrement utilisé pour les 19 projets proposés³⁹.

35 Infrastructure Canada, [Fonds d'infrastructure du G8](#), Autres programmes.

36 Ministère des Finances, [Le plan d'action économique de 2013 : Emplois, croissance et prospérité à long terme](#), 21 mars 2013, p. 175.

37 Infrastructure Canada, [Nouveau Fonds Chantiers Canada : Volet Infrastructures nationales](#).

38 Infrastructure Canada, [Nouveau Fonds Chantiers Canada : Volet Infrastructures provinciales-territoriales — Projets nationaux et régionaux](#).

39 Infrastructure Canada, [Fonds pour l'infrastructure verte](#), Programmes.

Par l'entremise du FIV, le gouvernement fédéral a octroyé un financement pouvant atteindre 50 % aux bénéficiaires, soit d'autres ordres de gouvernement, des organismes du secteur public, des organisations sans but lucratif et des entreprises du secteur privé. Les principales catégories d'investissements au titre du FIV étaient l'infrastructure de traitement des eaux usées (300 millions de dollars) et l'infrastructure de gestion des déchets solides (80 millions de dollars)⁴⁰.

18. Financement pour la route entre Inuvik et Tuktoyaktuk

En 2011, le gouvernement fédéral a annoncé un financement de 150 millions de dollars pour la construction d'une route toutes saisons entre Inuvik et Tuktoyaktuk, dans les Territoires du Nord-Ouest. Ce montant a été accru de 50 millions de dollars en 2013⁴¹.

19. Investissements dans l'infrastructure fédérale (de 2014 à 2021)

En novembre 2014, le gouvernement fédéral a annoncé un financement de 5,8 milliards de dollars pour l'amélioration de l'infrastructure fédérale, plutôt que provinciale-territoriale ou municipale, de 2013-2014 à 2020-2021⁴². Voici les engagements faits à ce jour :

- Amélioration de sites historiques, de parcs et d'aires marines de conservation nationaux (2,8 milliards de dollars)
- Réparation et construction d'écoles dans les réserves (500 millions de dollars)
- Réparation et modernisation d'installations des Forces armées canadiennes (452 millions de dollars)
- Remplacement d'infrastructures frontalières (440 millions de dollars)
- Entretien, modernisation et construction d'édifices fédéraux et d'autres actifs (400 millions de dollars)
- Réparation et modernisation de laboratoires et d'installations de recherche fédéraux (380 millions de dollars)
- Réparation et entretien de ports pour petites embarcations (288 millions de dollars)
- Amélioration d'aéroports exploités par le fédéral et d'infrastructures de VIA Rail (204 millions de dollars)

40 Infrastructure Canada, [Rapport ministériel sur le rendement 2013-2014](#), p. 39.

41 Infrastructure Canada, [La ministre Aqulukkaq confirme du nouveau financement pour la route entre Inuvik et Tuktoyaktuk](#), Communiqués de presse, 13 mars 2013.

42 Premier ministre du Canada, [Infrastructure Fédérale](#), Nouvelles, 24 novembre 2014.

- Renouvellement et réparation de sites patrimoniaux et de musées (191 millions de dollars)
- Réparation et approvisionnement de navires et de petites embarcations pour la Garde côtière canadienne et le ministère des Pêches et des Océans (183 millions de dollars)

20. Fonds d'infrastructure inclus dans le budget de 2015

Le budget de 2015 propose un investissement de 750 millions de dollars entre 2017 et 2019 pour PPP Canada afin de promouvoir les projets d'infrastructure de transport en commun. Le budget de 2015 prévoit également un investissement de 1 milliard de dollars par année pour un nouveau Fonds pour le transport en commun qui verrait le jour en 2020 et se poursuivrait pendant plusieurs décennies. Le volet à long terme de contributions annuelles pour les exploitants du secteur du transport en commun au moyen du Fonds pour le transport en commun garantirait l'octroi d'une partie des recettes aux promoteurs, ce qui réduirait le risque et augmenterait le financement disponible pour de tels projets. Le gouvernement fédéral prévoit que les 10 milliards de dollars ainsi dispersés par l'entremise du Fonds pour le transport en commun pourraient permettre des immobilisations dans le transport commun totalisant 65 milliards de dollars pour la même période.

Le budget de 2015 propose également un Programme d'infrastructure communautaire en vue des célébrations du 150^e anniversaire du Canada qui permettrait de « soutenir la rénovation, l'expansion et l'amélioration de l'infrastructure communautaire existante dans toutes les régions du pays ».

Dans le budget de 2015, le gouvernement fédéral propose de hausser le plafond d'emprunt du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest à 1,3 milliard de dollars (par rapport à 800 millions de dollars) et celui du gouvernement du Nunavut à 650 millions de dollars (par rapport à 400 millions de dollars) afin de leur permettre d'investir dans leurs infrastructures. La hausse proposée des plafonds d'emprunt territoriaux devra être approuvée par le gouverneur en conseil.

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents ([réunions n^{os} 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61 et 62](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Larry Miller

OPINION DISSIDENTE DE L'OPPOSITION OFFICIELLE LE NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE DU CANADA

Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités

Mise à jour des infrastructures au Canada : examen des besoins et des investissements

Introduction

En raison de l'omission, dans le rapport final, d'aspects forts pertinents de l'état des infrastructures au Canada, les membres néo-démocrates du Comité se sentent tenus de présenter une opinion dissidente afin de mieux illustrer l'intégralité des éléments présentés et de proposer des recommandations qui tiennent compte des témoignages que le Comité a reçus.

Il convient de noter que le comité a jugé que les infrastructures des collectivités des Premières Nations débordent du cadre de la présente étude. Par conséquent, les témoignages qu'il a reçus à cet égard sont limités et certainement insuffisants. Voilà qui est particulièrement regrettable, à la lumière notamment des propos tenus dans l'unique mémoire émanant d'une collectivité des Premières Nations que le Comité ait reçu :

« La Première Nation de Kashechewan est confrontée au même dilemme que les municipalités d'ailleurs au Canada dont les infrastructures vieillissent. La différence unique est que les infrastructures sont sollicitées par une population en forte croissance, que dans certains cas, l'exécution des travaux pendant la construction originale de certaines installations était de piètre qualité et que, comme c'est dit plus haut, la mise aux normes techniques actuelles est financièrement difficile. »

Un examen des besoins et des investissements relatifs aux infrastructures doit tenir compte objectivement de tous les éléments soumis au Comité. Par ailleurs, il faut comprendre que l'état des infrastructures à l'échelle locale a une incidence sur la vie sociale, économique et environnementale du pays. Il s'ensuit que le gouvernement fédéral se doit d'être un partenaire plus fiable à l'égard des provinces, des territoires, et des municipalités lorsqu'il s'agit de construire dans les petites et grandes villes du pays et les communautés des Premières Nations les infrastructures nécessaires pour en faire des lieux de vie prospères, équitables et durables.

Les programmes d'infrastructures actuels et passés n'ont pas réussi à dégager les fonds, en raison de la complexité des processus de demande qui ferment la porte aux collectivités de moindre taille, et ajoutent des années d'incertitude et de retards à des projets importants. Sans le maintien des investissements dans les infrastructures essentielles comme le transport en commun, les ponts et les

routes, ce sont les générations futures qui devront assumer les coûts, et les collectivités ne peuvent aspirer ni à une économie plus saine et novatrice ni à un partage plus équitable de la prospérité.

Les recommandations suivantes visent à :

A. établir un partenariat entre les trois ordres de gouvernement en ce qui concerne le financement fédéral des infrastructures accordé aux municipalités et la gestion efficace des installations;

B. régler les problèmes des municipalités relativement aux mécanismes de financement;

C. améliorer l'état des infrastructures dans les communautés des Premières Nations;

D. tirer des leçons des autres modèles de financement des infrastructures dans les autres régimes fédéraux.

A. De nouvelles modalités de gouvernance pour une gestion efficace des installations

Tout au long de l'étude, des témoins ont laissé entendre qu'il faudrait revoir le mode de gouvernance pour améliorer les relations entre les trois ordres de gouvernement afin, d'une part, de mieux coordonner la gestion des installations dans l'ensemble du pays et, d'autre part, d'appliquer des critères de durabilité à tous les projets.

Monsieur Brent Toderian, un expert en planification urbain avec 21 ans d'expérience en urbanisme avancée et dans l'aménagement urbain est apparu devant le comité pour recommander une relation améliorée entre le gouvernement fédérale et les gouvernements provinciaux et municipaux par rapport à l'infrastructure :

« Je proposerais une nouvelle relation entre le gouvernement fédéral, les provinces et les villes pour qu'ils élaborent ensemble une série de critères qui devraient inclure, je crois, la définition de succès des villes. Évidemment, vu la nature constitutionnelle des villes, les provinces doivent prendre part à la discussion. Je crois cependant que les villes sont mieux placées que n'importe quel ordre de gouvernement pour comprendre les facteurs qui assurent leur succès, alors je crois qu'elles devraient prendre l'initiative, par l'intermédiaire disons du Caucus des maires des grandes villes ou une autre organisation, pour définir le « succès » dans les villes. » – M. Brent Toderian

Monsieur Brock Carlton, chef de la direction à la fédération canadienne des municipalités (FCM), a partagé ses préoccupations dans son témoignage par

rapport à la faillite du gouvernement fédéral de reconnaître l'opportunité de mitiger le changement climatique à travers l'infrastructure dans nos villes et de mettre-en-œuvre une stratégie nationale à cet égard :

« Nous croyons que de merveilleuses occasions s'offrent à nous. Les municipalités sont directement ou indirectement propriétaires des installations responsables d'environ 44 % des émissions de gaz à effet de serre au Canada. Une multitude de résultats intéressants sont obtenus un peu partout au pays dans le cadre d'initiatives ponctuelles visant à réduire les émissions à une échelle locale. Ce qui nous préoccupe, c'est qu'on est en train de laisser filer une occasion en négligeant de créer quelque chose qui nous permettrait d'adopter un point de vue national sur cette question et de mobiliser les connaissances et l'expérience qu'ont acquises les municipalités dans les domaines qui relèvent de leur compétence. Ainsi, au lieu de laisser les municipalités faire seules le travail qui doit être fait, on pourrait les soutenir au moyen d'un cadre au sein duquel tous les échelons de gouvernement pousseraient dans la même direction. » - M. Brock Carlton, chef de la direction, FCM.

Dans son témoignage et dans sa soumission à l'écrit, Mme Kealy Dedman, présidente de l'association canadienne des travaux publics, a partagé son enthousiasme pour un système d'évaluation de la durabilité aux États-Unis et son espoir de voir un système similaire être appliqué au Canada

« Notre association croit qu'il faut adopter et adapter des pratiques exemplaires dans la mesure du possible. C'est pourquoi nous avons donné, dans notre mémoire écrit, un exemple de système d'évaluation de la durabilité mis au point par les États-Unis appelé Envision. Utilisés comme outil de planification, les systèmes comme Envision peuvent aider à reconnaître les approches durables en matière de planification, de conception, de construction et d'exploitation de l'infrastructure. » – M^{me} Kealy Dedman, présidente, Association canadienne des travaux publics.

Par conséquent, il est recommandé que le gouvernement fédéral élabore, en consultation avec les provinces, territoires et les municipalités, un nouveau cadre pour les villes pour, en partie, rendre la relation entre le gouvernement fédéral et les villes plus cohérente, efficace et équitable en ce qui concerne le financement des infrastructures, en :

i. établissant conjointement avec les provinces, territoires et les municipalités un système de mesures qui permettra de déterminer la valeur et l'état des installations au Canada, ainsi qu'un processus qui assurera l'efficacité des dépenses et le maintien en bon état des infrastructures;

ii. collaborant avec les Premières Nations, les provinces, territoires et municipalités pour développer un ensemble de critères de durabilité (ie. Les indicateurs fondamentaux d'éco-efficacité créés dans le cadre de la Table ronde

nationale sur l'environnement et l'économie – plus particulièrement les indicateurs d'intensité énergétique, des déchets et de l'eau) aux fins de l'évaluation du financement fédéral des infrastructures, et ce, pour tous les projets;

iii. collaborant avec les Premières Nations, provinces, territoires et municipalités pour développer et aider les municipalités à mettre au point un système d'évaluation de la durabilité afin d'assurer une gestion à long-terme des infrastructures locales.

B. Principes de financement recommandés

1. Assouplir les modalités et abolir les mécanismes de financement obligatoires

Des témoins ont attribué le manque de souplesse du processus de demande de financement des infrastructures au fait qu'on impose des mécanismes de financement obligatoires. Plusieurs témoins ont exprimé leur insatisfaction par rapport à l'obligation de demander des fonds d'infrastructure par le truchement des partenariats public-privé (PPP), en particulier pour ce qui touche le nouveau Fonds pour le transport en commun annoncé dans le budget 2015.

Dans le mémoire qu'elle a présenté au comité, la Société de transport de l'Outaouais (STO), l'exploitant de transports en commun de la Ville de Gatineau, a fait observer que le recours aux PPP pour accorder de nouveaux fonds aux fins du transport en commun « *ne cadre pas avec les programmes de financement des infrastructures de transport en commun du Québec* ».

Matti Siemiatycki, un expert dans la politique et la planification du transport ainsi que le financement et la prestation des programmes, a souligné ses préoccupations devant le comité par rapport aux partenariats publics-privés et leur « *monopole* » :

« Les partenariats public-privé sont une option, mais nous devons faire très attention de ne pas établir de structures qui en font la seule option accessible, surtout pour les municipalités qui tentent d'obtenir un financement des ordres de gouvernement supérieurs. Cela pose le problème potentiel que nous ayons recours aux partenariats public-privé non pas parce qu'ils nous en donnent pour notre argent, mais, en réalité, simplement parce que nous pouvons obtenir l'argent. Cela peut mener à de réels problèmes en ce qui a trait aux incitatifs et à des projets utilisés qui n'offrent pas nécessairement le meilleur rapport qualité-prix. Je pense que c'est très important, dans ce cas, que, lorsque nous avons des modèles de financement pour verser de l'argent aux municipalités — surtout, mais aussi aux provinces —, cet argent ne soit pas lié à un modèle précis. Les partenariats public-privé sont une option pour la réalisation d'infrastructures, mais ils doivent être utilisés dans le contexte idéal. Nous ne devrions pas choisir à l'avance afin que les gouvernements puissent avoir accès à l'argent. Cela peut

vraiment mener à la possibilité de ne pas mener des études exactes sur les incitatifs et les raisons pour lesquelles nous avons recours à des partenariats public-privé. » – M. Matti Siemiatycki

Le maire de la ville de Burnaby, Derrick Corrigan, a exprimé ses frustrations par rapport au processus de demande à travers les partenariats publics-privés, ayant pris part lui-même dans l'expérience :

« J'ai participé au PPP de la Canada Line en tant que membre actif de TransLink tout au long de ce processus, et j'estime que c'était l'une des périodes les plus frustrantes et décevantes de ma carrière. Toute l'information était cachée au public. Nous n'avions même pas le droit de demander à nos employés s'ils étaient d'accord avec nous. La plus grande partie des conseils que nous recevions provenait de consultants externes qui avaient souvent intérêt à ce que le projet se poursuive. C'était très problématique. » – M. Derek Corrigan, maire de Burnaby

Par conséquent, il est recommandé que le financement du fédéral aux fins des projets d'infrastructures soit conforme à ce qui suit :

i. Que le gouvernement fédéral abolisse toute exigence obligatoire pour les municipalités de demander des fonds d'infrastructure exclusivement par des mécanismes non conventionnels de financement, ce qui comprend les partenariats public-privé.

2. La nécessité d'une Stratégie nationale de transport en commun et d'un financement à long terme prévisible accru.

La question des lacunes du processus de PPP a été régulièrement soulevée au cours de l'étude, surtout en ce qui concerne le financement du transport en commun. Les témoins ont indiqué qu'une approche mieux coordonnée était requise pour l'établissement des priorités de financement du transport en commun et pour offrir aux municipalités, à cet égard, un financement à long terme distinct et prévisible.

En matière d'infrastructure de transport en commun, les retards s'accumulent. Des investissements représentant des dizaines de milliards de dollars sont requis afin de réduire la congestion, accroître la productivité et permettre à nos villes de continuer d'avancer. Dans tout le Canada, la congestion nuit à l'environnement et coûte cher aux économies locales. Dans la RGTH seulement, les coûts annuels sont de 11 milliards de dollars.

Le témoignage au comité nous indique le besoin de simplifier les processus de demande et supprimer les obstacles au financement au profit de transferts directs, stables et transparents aux municipalités et aux provinces pour qu'elles

utilisent les fonds en fonction de leurs priorités, particulièrement par rapport au transport en commun :

« [J]e pourrais vous entretenir pendant des heures au sujet du processus boiteux qui a été entrepris afin de construire une ligne de transport en commun exploitée par le secteur privé. Je me contenterai de dire que le projet a suscité un nouvel achalandage très modeste, à un coût exorbitant pour les municipalités locales. Nous nous sommes retrouvés à financer bien plus de la moitié du projet et à continuer de payer des taux d'intérêt plus élevés sur l'argent emprunté par le secteur privé. » – M. Derek Corrigan

M. Brent Toderian a vivement recommandé l'établissement d'une stratégie nationale en matière de transport en commun en soulignant les bénéfices économiques :

« Le besoin d'adopter une stratégie nationale en matière de transport en commun et de transport en général tient essentiellement au fait de reconnaître que toutes les villes du Canada admettent que le transport en commun est un élément fondamental du succès et de l'économie d'une région, peu importe la façon dont nous mesurons le succès. Toutes les villes sont aux prises avec des difficultés liées au financement [...] Selon moi, une stratégie nationale de transport doit s'appuyer sur un financement intelligent, important, stable et prévisible pour réaliser des projets d'infrastructure urbaine dans les municipalités et les régions métropolitaines canadiennes. Puisque les municipalités reçoivent environ 8 ¢ pour chaque dollar des contribuables au Canada, je crois que la pratique courante qui consiste à s'attendre à ce que les gouvernements locaux financent le tiers de tels projets — c'est l'attente habituelle, même si ces administrations sont très loin d'obtenir le tiers des recettes fiscales réelles — doit vraiment être repensée. » – M. Brent Toderian

Par conséquent, il est recommandé que :

- i. le gouvernement fédéral établisse, en collaboration avec les provinces, les territoires, et les municipalités, une Stratégie nationale de transport en commun prévoyant un financement public fédéral distinct et transparent de 1,3 milliard de dollars annuellement dès l'année fiscale 2019-2020;
- ii. le gouvernement fédéral augmente de 450 millions de dollars le transfert actuel de la taxe sur l'essence au cours de l'exercice 2016-2017 et qu'il augmente le transfert d'un montant supplémentaire qui pourrait atteindre 1,5 milliards de dollars d'ici 2019-2020, ce qui donnerait un montant total de 3,7 milliards de dollars en gardant la formule actuelle d'indexation.

3. le financement soit dépolitisé – nécessité d'établir un mécanisme de financement plus transparent.

Devant le Comité, des témoins ont dit qu'il était nécessaire de veiller à ce que le financement fédéral des infrastructures reste uniforme, prévisible et stable, et à ce qu'il offre une souplesse de financement à l'aide de mécanismes transparents auprès des provinces, des territoires et des municipalités.

Le maire de Burnaby, Derek Corrigan, a partagé son expérience au comité par rapport à l'influence politique qui existe dans la distribution de fonds fédérales en matière d'infrastructure :

« En Colombie-Britannique, de nombreuses personnes croient que l'influence politique sur la répartition des fonds fédéraux est un facteur majeur dans les décisions concernant les projets d'infrastructure, plutôt que l'établissement de l'ordre de priorité des projets en fonction de leur importance et de leur incidence. À la lumière de mes 28 années d'expérience au conseil municipal, j'ai tendance à être d'accord pour dire que le processus n'est pas suffisamment objectif ou impartial. De fait, le lobbying politique requis pour obtenir du soutien relativement aux infrastructures dont on a grandement besoin est devenu indécent dans une société démocratique axée sur les politiques. Nous devons savoir que le processus est fondé sur des critères solides et qu'il s'agit d'un processus transparent. Cela n'a pas toujours été le cas. » – M. Derek Corrigan

« Nous avons besoin — pour les fonds destinés aux infrastructures — d'un processus équitable et impartial qui est fondé sur des critères objectifs. Nous devons être certains qu'aucune influence politique n'entravera la répartition des fonds qui proviennent de nos collectivités travaillantes et qui sont redistribués par Ottawa. Nous avons besoin qu'Ottawa collabore à un processus d'approvisionnement ouvert, où l'intérêt de nos collectivités est la grande priorité et aucune orientation politique prédéterminée n'insiste sur la privatisation. Le Canada devrait être un exemple à suivre pour le reste du monde et montrer que la gestion équilibrée de ressources financières limitées peut donner d'excellents résultats pour nos citoyens. Nous pouvons tous accepter de perdre si le processus est équitable, mais le fait de piper les dés et de tromper les collectivités afin de leur retirer, pour des raisons politiques, la part des ressources financières limitées qui leur revient est contraire aux valeurs canadiennes. » – M. Derek Corrigan

« À mon avis, ce programme [Fonds Canada 150] a été monté à la dernière minute. Je trouve qu'il sent la politique, au lieu d'être un plan qui vise à permettre aux collectivités de pouvoir créer quelque chose qui sera significatif. C'était en fait la teneur de la déclaration que j'ai prononcée devant vous, c'est-à-dire que cette dimension politique est présente dans tout ce qui est fait relativement à des sommes d'argent accordées aux collectivités, au lieu d'un processus ouvert que nous connaissons tous et auquel nous pouvons tous participer de manière équitable. » – M. Derek Corrigan

Des délais dans la distribution de fonds ont été confirmés par Mr. Brock Carlton du FCM, qui représente plus de 2000 membres, et il a également suggéré que les critères de financement présentement en place n'accordent pas assez de priorité à l'infrastructure municipale :

« Non, les fonds ne sont pas affectés rapidement. Je crois que, pour nos membres, le problème tient à ce que les infrastructures municipales ne représentent pas nécessairement une priorité pour les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Rien n'oblige les décideurs à privilégier les infrastructures municipales, peu importe les critères sur lesquels ils s'appuient actuellement au moment de prendre leurs décisions. Par conséquent, on prend des décisions qui ont parfois pour effet de faire perdre une occasion à un promoteur d'un projet municipal au profit d'un projet provincial ou d'un autre ouvrage qui n'est pas de nature municipale. » – M. Brock Carlton

L'Opposition officielle recommande que :

i. aux fins de la répartition des fonds fédéraux pour les infrastructures, le gouvernement fédéral établisse un processus juste, simplifié et impartial, qui soit fondé sur des critères objectifs afin de réduire l'ingérence politique dans l'attribution des fonds et d'accorder la priorité à l'infrastructure municipale dans un délai convenable.

C. Infrastructure des Premières Nations – « combler l'écart »

Bien que les députés du NPD soient heureux que l'on ait fait mention d'un mémoire présenté conjointement par la société d'ingénierie Hatch et la Première Nation de Kashechewan, le rapport final omet de traiter véritablement de l'infrastructure des Premières Nations et de présenter toute la gamme des réflexions ou des recommandations formulées dans le mémoire. Étant donné que ces recommandations fondamentales ont été omises dans le rapport, l'état de l'infrastructure des Premières Nations au Canada n'est pas suffisamment illustré pour faire état des principaux facteurs qui exacerbent sa détérioration et qui l'empêchent d'atteindre les normes requises pour son usage.

Le comité a jugé que l'infrastructure des Premières Nations ne faisait pas partie du cadre de l'étude. Le NPD est en désaccord avec cette interprétation et considère que l'infrastructure des Premières Nations, qui est en dans un état déplorable, fait partie du cadre de l'étude des besoins en matière d'infrastructure au Canada.

Premièrement, le mémoire décrit les défis uniques ressentis par les communautés Premières Nations comme Kashechewan, où « plus de 49 % de la population était âgée de moins de 19 ans en 2011. Ces chiffres sont tout à fait représentatifs des collectivités des Premières Nations dans l'ensemble du pays. »

Le mémoire ajoute également que « Cette croissance des collectivités dans tout le Canada nécessite des investissements infrastructurels considérables. Ces collectivités grandissantes auront besoin de plus d'espace pour les logements, les routes, l'adduction d'eau et le traitement des eaux usées, sans parler de l'éducation et des services de santé. Cependant, une stratégie claire est nécessaire à la fois pour une gestion et un entretien efficaces de ces investissements, car la croissance de ces collectivités doit s'accompagner de l'aménagement d'infrastructures solides et souvent plus complexes afin de fournir des installations modernes conformes aux investissements infrastructurels consentis dans d'autres régions du Canada. »

Par rapport au processus en place pour acquérir les fonds d'infrastructure, le mémoire explique que « *Même si les Premières Nations disposent, par l'intermédiaire d'AADNC, d'une étude de la planification des immobilisations qui expose les grandes lignes de la croissance démographique sur les 20 prochaines années, en pratique, les infrastructures sont financées en fonction de l'urgence des besoins et lorsque des fonds excédentaires sont disponibles. Dans bien des cas, cela conduit à un manque de planification, d'études techniques en amont et de coordination des tâches. Cela entraîne des gaspillages et des dépassements de coûts par rapport à ce qu'il aurait été possible d'avoir si les activités avaient été menées en suivant une approche de gestion moderne dans laquelle les besoins sont bien définis et étudiés avant le dépôt des soumissions et la mise en œuvre les travaux.* »

En plus de la croissance rapide en population et le manque de coordination qui découle de la recette de fonds sur une base fragmentaire, les Premières Nations font face également au défi « *d'entretenir les réseaux avec des ressources insuffisantes pour l'exploitation et l'entretien; ressources dont l'augmentation est en fait plafonnée à 2% depuis 10 ans.* »

Les auteurs du mémoire citent l'exemple de la digue circulaire de Kashechewan, qui est « *représentatif des problèmes d'ingénierie à régler si l'on veut apporter des améliorations fiables et durables aux infrastructures des collectivités des Premières Nations* », et présentent une série de recommandations pour corriger ces problèmes.

Le NPD croit qu'une omission serait commise si ces perspectives importantes sur l'infrastructure des Premières Nations n'étaient pas intégrées au rapport final. Il est essentiel que le gouvernement fédéral accepte les conseils élaborés par les experts d'ingénierie et la communauté autochtone dans le mémoire.

En conséquence, on recommande que :

i. le gouvernement fédéral, en collaboration avec les communautés des Premières Nations, établisse un système de paramètres pour déterminer l'état actuel de l'infrastructure dans ces communautés et pour déterminer le niveau de

financement requis afin de mettre en place des équipements modernes qui correspondent aux investissements dans les infrastructures ailleurs au Canada;

ii. le gouvernement fédéral établisse une stratégie claire tant pour la gestion des investissements dans les infrastructures, que pour le maintien subséquent des investissements requis afin de suivre le rythme de croissance des communautés des Premières Nations;

iii. le gouvernement fédéral mette sur pied un programme de liaison avec les communautés qui permettra d'établir une collaboration rapide, efficace et permanente avec les Premières Nations, afin de veiller à ce que leurs besoins soient bien compris et pour offrir des possibilités de développement des capacités et de formation.

D. Étude comparative de la situation dans d'autres États fédéraux

Des témoins ont présenté au Comité les avantages qu'il y avait à examiner les modèles de financement en vigueur dans d'autres pays, particulièrement pour ce qui est du transport en commun.

« [...] un peu partout en Europe, et en Asie, surtout, je dirais, et même dans de nouveaux endroits, comme au Moyen-Orient, on investit massivement, 100 fois plus qu'auparavant, dans les transports en commun en particulier, et il s'agit de régions du monde qui, jusqu'à tout récemment, misaient surtout sur les infrastructures automobiles. Ils ont pris conscience en assez peu de temps du fait qu'il est plus avisé d'investir dans les transports en commun, et ils utilisent leur important pouvoir de financement pour miser maintenant sur le transport en commun. » – M. Brent Toderian

« D'autres pays, comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande, ont adopté une approche holistique en matière de gestion des infrastructures municipales, et cette approche gagne du terrain au Canada, en particulier dans les provinces de l'Ouest. Les municipalités canadiennes cherchent de plus en plus à adopter des principes et des pratiques efficaces de gestion des actifs à l'égard des infrastructures qu'elles doivent planifier, bâtir, entretenir et exploiter. »

En conséquence, on recommande que :

i. le gouvernement fédéral entreprenne une étude comparative des investissements, des politiques et des paramètres liés aux infrastructures dans d'autres États fédéraux afin d'observer les modèles et les précédents intéressants qui pourraient être appliqués au Canada, en tenant compte du fait que les résultats doivent être considérés en fonction des caractéristiques propres au Canada (p. ex. en matière de constitution, de géographie, de climat, etc.).

Opinion complémentaire

Parti libéral du Canada (David McGuinty, Ottawa-Sud)

Comme les témoins l'ont indiqué, le déficit dans les éléments d'infrastructure du Canada est évident entre ce qui existe et ce qui est nécessaire. Il est également évident que les ordres de gouvernement doivent investir des sommes considérables pour combler ce déficit. Malgré la nécessité bien acceptée d'investir, il n'y a pas de consensus quant aux données réelles sur le déficit actuel en matière d'infrastructure. Si le gouvernement du Canada souhaite s'attaquer sérieusement au problème, il doit absolument travailler en étroite collaboration avec ses partenaires provinciaux, territoriaux et municipaux pour établir avec précision la nature du déficit d'infrastructure au Canada.

Il est recommandé que le gouvernement du Canada convoque tous les ordres de gouvernement afin d'établir et de mettre en œuvre un processus permettant d'évaluer les éléments d'infrastructure pour que les Canadiens sachent mieux où se font sentir les besoins les plus criants et d'élaborer un plan approprié pour l'avenir.

Le gouvernement actuel se glorifie rapidement des investissements dans l'infrastructure, mais il oublie d'expliquer la présence de lacunes importantes dans la manière dont les fonds sont répartis. À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral n'assortit d'aucun critère précis le financement dans l'infrastructure. À titre d'exemple, le gouvernement devrait obtenir des garanties précises par rapport à la création d'emplois, aux répercussions économiques et à la durabilité. Étant donné la constante évolution des défis que posent au Canada l'économie mondiale et les changements climatiques, il est important que le gouvernement favorise des projets mûrement réfléchis, solides et le plus avantageux possible à long terme pour les collectivités où il sont réalisés.

Il est recommandé que le gouvernement du Canada assortisse le financement dans l'infrastructure de critères précis en ce qui a trait à la création d'emplois, aux répercussions économiques et à la durabilité.

Le Canada, comme les autres pays, doit faire face aux changements climatiques. Des pays comme les États-Unis ont dit clairement que les projets d'infrastructure doivent tenir compte de ce défi en constante évolution. Sans des normes claires auxquelles les projets doivent satisfaire ou auxquelles se comparer, il se pourrait que les investissements du Canada dans l'infrastructure ne soient pas aussi efficaces qu'ils le pourraient en ce qui concerne l'efficacité énergétique, la gestion efficace de l'eau, la durabilité des ressources utilisées dans la construction, etc.

Il est recommandé que le gouvernement du Canada travaille avec les ordres de gouvernement à établir un système d'évaluation de la durabilité pour les projets d'infrastructure. Le Canada devrait s'inspirer de systèmes d'évaluation qui s'avèrent efficaces, comme le système Envision™ utilisé aux États-Unis par exemple.

