



**Le présent document a été conservé et  
archivé aux fins de référence et de recherche.**

Son contenu n'est pas à jour, il se peut qu'il ne soit plus pertinent ou applicable et qu'il ait été mis à jour ou remplacé par un document plus récent.



# **FAVORISER LA PRODUCTIVITÉ PAR L'ENTREMISE DE L'INFRASTRUCTURE**

CONSEIL CONSULTATIF EN MATIÈRE DE CROISSANCE ÉCONOMIQUE

## Introduction

Pour le Canada, il n'y a jamais eu de meilleur moment pour investir dans l'infrastructure.

Le Canada est l'un des seuls pays au monde qui peut revendiquer une dépendance aussi grande à l'égard de l'infrastructure pour assurer sa prospérité. Les Canadiens vivent sur un territoire énorme et nordique qui s'étend sur quelque 7 000 kilomètres d'un océan à l'autre. En tant qu'économie fondée sur les échanges commerciaux de ressources naturelles et énergétiques, de produits alimentaires, et de produits et services de grande valeur reconnus à l'échelle internationale, le Canada dépend de plus en plus de l'infrastructure pour relier ses citoyens au monde et entre eux.

Le rôle que joue l'infrastructure dans la vie quotidienne des familles canadiennes n'est rien de moins qu'immense. Qu'il s'agisse de se rendre à l'école ou au travail tous les jours, de boire de l'eau potable, de consommer des aliments frais, de respirer de l'air pur, d'avoir accès à de l'énergie et à des moyens de télécommunications abordables, et de pouvoir se déplacer, tout près ou très loin, à la recherche de possibilités en matière d'études, d'emploi ou d'entrepreneuriat – tous ces gestes reposent dans une proportion importante sur la qualité des services d'infrastructure du Canada.

Il est impératif que le Canada mette en place une infrastructure qui réponde aux besoins croissants du pays. Utilisée adéquatement, l'infrastructure peut constituer l'un des plus puissants leviers dont dispose le gouvernement pour améliorer la productivité à long terme et pour stimuler l'économie à court terme. Afin de tirer le maximum de ce potentiel, le Canada devrait toutefois tirer parti des billions de dollars de capital institutionnel qui pourraient être mis à contribution et canaliser cet investissement de manière productive. Nous croyons que cet objectif peut être atteint à l'aide de trois initiatives particulières.

1. **Élaborer une stratégie fédérale ciblée en matière d'infrastructure** qui est conforme au programme de croissance économique du gouvernement
2. **Créer une Banque canadienne de développement de l'infrastructure** (BCDI) dans le but de tirer parti du capital institutionnel et de réaliser des projets d'une valeur de 200 milliards de dollars sur 10 ans.
3. **Créer un mécanisme aux fins de réinvestissement** en favorisant l'apport de capital institutionnel dans les actifs existants.

Le mémoire qui suit présente les raisons pour lesquelles il est nécessaire d'accroître davantage l'investissement dans l'infrastructure, et expose de façon détaillée les trois recommandations qui, selon nous, permettront d'exploiter le plein potentiel de cet investissement.

## Les impératifs de l'infrastructure au Canada

À un certain moment, le contexte fait en sorte que l'investissement dans l'infrastructure devient à la fois un besoin impératif et une occasion de stimuler la productivité à court et à long terme dont le Canada aura besoin au cours des dix prochaines années.

### Le Canada a besoin d'une infrastructure qui accroît la productivité

Le Canada doit surmonter des défis économiques importants à moyen et à long terme, notamment une baisse importante de la croissance du produit intérieur brut (PIB) par habitant (se reporter à la figure 1). Historiquement, c'est la croissance de la population active qui a fait progresser celle du PIB Canadien. Afin de renverser les répercussions négatives qu'entraîne le vieillissement de la population, le Canada devra investir dans la productivité. L'infrastructure est au cœur de la vision du Conseil pour un Canada à l'avenir plus prometteur – un Canada relié au monde entier, soit un pays qui peut compter sur une main-d'œuvre résiliente et de nombreux champions mondiaux, un pays qui représente un pôle d'attraction pour les talents et le capital, et un pays qui constitue un chef de file en matière de modèles de gouvernance novateurs en vue de mobiliser les meilleures capacités du Canada.

L'investissement dans l'infrastructure est l'un des leviers les plus puissants et les plus évolutifs de croissance économique, ayant à la fois une incidence à long et à court terme. À plus long terme, l'infrastructure est un catalyseur de la productivité économique année après année, à hauteur de 20 à 50 cents pour chaque dollar investi au départ<sup>1</sup>. Meilleurs sont le choix et la conception du projet dès le départ, plus grandes sont les retombées économiques pour les contribuables canadiens, et meilleures sont la viabilité de l'environnement et les perspectives de croissance économique. Une infrastructure productive se traduit ainsi par une compétitivité accrue pour les nombreuses industries qui en dépendent. Au Canada, les secteurs de l'agroalimentaire, des ressources naturelles et de l'énergie, à titre d'exemple, ont tous subi des transformations positives depuis la dernière décennie, mais, trop souvent, les avantages comparatifs du pays sont limités par la capacité inadéquate de l'infrastructure de transport.

À court terme, les investissements dans l'infrastructure se traduisent par une demande économique supplémentaire. Pour chaque dollar investi, on estime que l'économie croît d'un dollar et 60 cents (coefficient de multiplication de 1,6) au cours de la première année. Des emplois sont créés à chacune des phases d'exécution du projet. Pour chaque million de dollars investis, environ 15 emplois sont créés<sup>2</sup>. Des travailleurs de la construction qualifiés et spécialisés sont embauchés, des fabricants de ciment et d'acier exécutent des commandes, des sociétés d'architectes et des firmes d'ingénierie sont en forte demande – chacun d'eux, et de nombreux autres, dépensent de l'argent dans l'économie.

Nous soulignons aussi que le Canada compte certaines des villes les plus congestionnées parmi les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques. Pas moins de quatre des dix villes les plus congestionnées en Amérique du Nord sont canadiennes (Vancouver, Toronto, Montréal et Halifax). En plus d'affecter le coût et la qualité de vie des Canadiennes et des Canadiens ordinaires, la congestion a des répercussions sur la compétitivité des secteurs axés sur l'exportation. En chiffres, des études indiquent que la congestion entraîne des coûts d'environ 0,8 % du PIB dans un pays développé comme le Canada<sup>3</sup>.

Les avancées positives, qui exigent de réaliser des investissements considérables dans l'infrastructure, entrent aussi en ligne de compte pour le Canada. À titre d'exemple, le Canada pourrait bientôt posséder l'une des parts d'accès privilégié aux marchés mondiaux parmi les plus élevées au monde, si l'Accord économique et commercial global avec l'Union européenne devait être ratifié. Le Canada est également en voie d'établir des relations commerciales plus étroites avec des partenaires asiatiques. Cette situation, à laquelle s'ajoutent d'autres facteurs, nous porte à croire que le Canada a une occasion réellement historique de devenir le carrefour

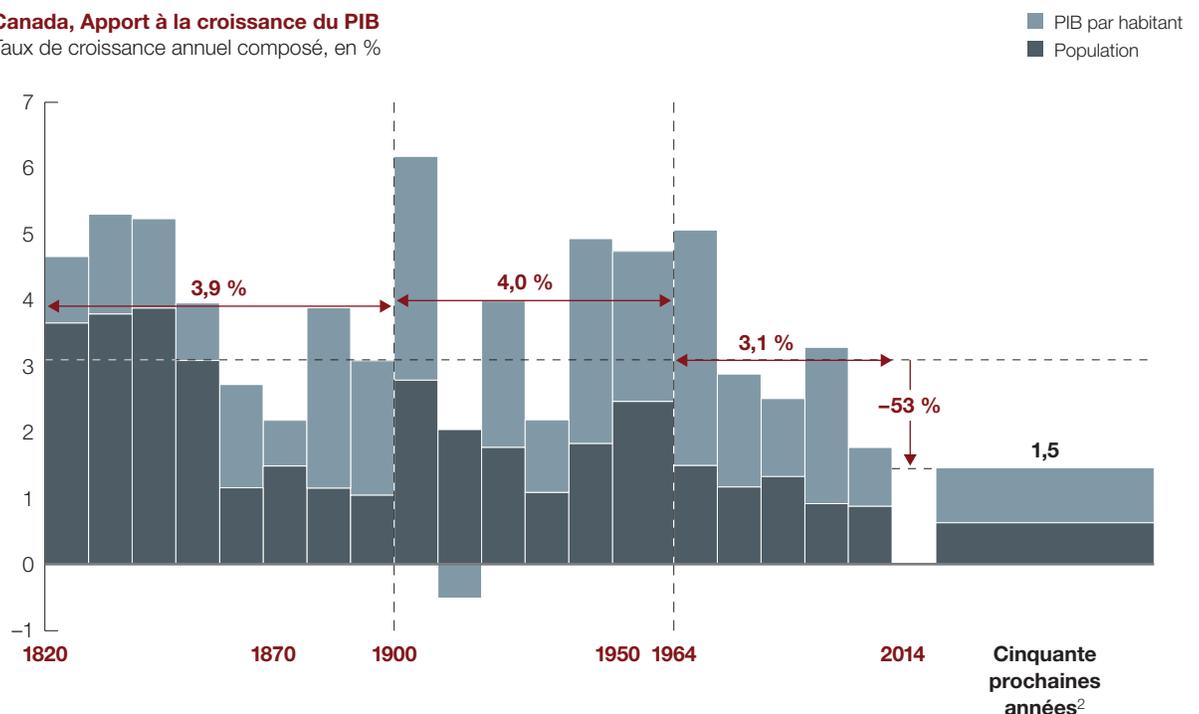
commercial de choix en Amérique du Nord, non seulement pour le commerce de biens, mais également pour le commerce de services, où le Canada tire déjà son épingle du jeu. Pour concrétiser cette ambition particulière, il faudra toutefois investir dans l'infrastructure de transport intermodal et instaurer une réforme d'une grande ampleur tel qu'exposée par l'Examen de la Loi sur les transports au Canada, d'une manière rendue possible grâce aux nouveaux mécanismes de financement et de gouvernance exposés dans le présent mémoire.

En résumé, aucun autre secteur d'investissement du gouvernement fédéral n'est comparable à l'infrastructure lorsqu'il est question de portée, d'efficacité et d'ampleur.

Figure 1

### En l'absence de catalyseurs axés sur la productivité, le Canada connaîtra un niveau de croissance très faible à long terme.<sup>4</sup>

**Canada, Apport à la croissance du PIB**  
Taux de croissance annuel composé, en %



#### Il faut résorber le déficit d'infrastructure

Un certain nombre de raisons explique pourquoi il est difficile d'estimer l'ampleur exacte du déficit d'infrastructure du Canada. Premièrement, on ne dispose d'aucune source nationale de données fiables sur l'état actuel de l'infrastructure du pays. Deuxièmement, les modèles déterminés par le PIB qui comparent l'investissement dans l'infrastructure nationale par rapport au PIB représentent des substituts imparfaits aux évaluations des besoins menées à l'échelle locale. Enfin, ces estimations ne tiennent pas compte de la possibilité pour les gouvernements de réaliser des projets nationaux de grande envergure afin d'améliorer la croissance et la productivité de façon marquée.

Malgré ces limites, on trouve de nombreuses estimations. À lui seul, on estime que le déficit d'infrastructure des Premières Nations atteint de 25 à 30 milliards de dollars<sup>5</sup>; il s'agit là d'un déficit considérable, sachant que les Premières Nations représentent 4,3 % de la population canadienne<sup>6</sup>. Pour le reste du Canada, les estimations du déficit d'infrastructure varient grandement. Ces estimations peuvent être aussi « faibles » que 150 milliards de dollars, comme elles peuvent atteindre un billion de dollars<sup>7</sup>. Selon les faits, même si le Canada a réalisé des investissements significatifs dans son infrastructure au cours des huit dernières années (tandis que la plupart des pays membres de l'OCDE ont réduit leurs investissements dans l'infrastructure dans la foulée de la crise financière de 2008), tous les ordres de gouvernement n'ont pas investi suffisamment pour soutenir une croissance économique durable.

S'il fallait résorber le déficit d'infrastructure national par l'intermédiaire des finances publiques uniquement, on imposerait aux contribuables un fardeau injuste et insoutenable. L'annonce récente d'un nouveau financement fédéral de 60 milliards de dollars sur 10 ans est une mesure positive dans le contexte public. Historiquement, les investissements fédéraux ont représenté de 10 % à 20 % de l'investissement total dans l'infrastructure au pays, la plus grande partie du financement provenant des provinces et des municipalités.

#### Il faudra du capital institutionnel

Étant donné qu'il est impossible de s'attendre à ce que les revenus publics résorbent à eux seuls le déficit d'infrastructure, le Conseil constate qu'il faut innover relativement au financement de l'infrastructure. C'est pourquoi nous croyons qu'un apport accru de capital institutionnel (par exemple, du capital provenant de banques, de caisses de retraite, de sociétés d'assurance, de fonds d'investissement souverains et d'autres investisseurs à long terme) dans l'infrastructure est une priorité nationale et un facteur de réussite. Dans la mesure du possible, les fonds publics fédéraux dépensés dans l'infrastructure devraient être bonifiés par du capital institutionnel.

Par-dessus tout, nous avons la conviction profonde que le fait d'accroître la participation d'investisseurs institutionnels au financement de l'infrastructure permettra au gouvernement fédéral d'investir plus, et pas moins dans des projets sociaux et environnementaux qui amélioreront la vie quotidienne de tous les Canadiens qui habitent dans les villes, les régions et les collectivités des Premières Nations.

*Un apport accru de capital institutionnel permettra au gouvernement fédéral d'investir plus, et pas moins, dans des projets sociaux et environnementaux.*

### Des billions de dollars sont disponibles aux fins d'investissement

Étant donné le contexte sans précédent de taux d'intérêt faibles, et dans bon nombre de cas, négatifs, qui est désormais la « nouvelle norme » dans l'économie mondiale, une abondance de capital institutionnel de par le monde attend d'être mobilisée. Les investisseurs canadiens et mondiaux cherchent à investir dans des projets de longue durée, qui offrent un rendement approprié ajusté au risque.

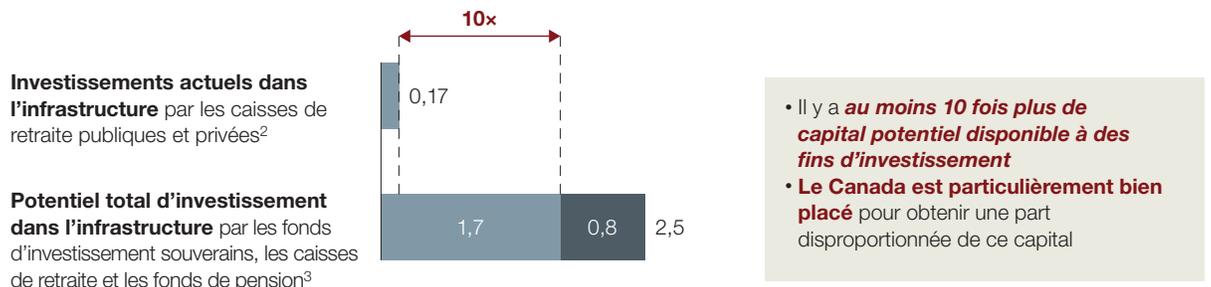
Afin d'illustrer de manière générale ce point, nous soulignons que la somme d'environ 12 billions de dollars est actuellement « garée » dans des obligations à rendement négatif<sup>8</sup>. À l'heure actuelle, les investissements en infrastructure détenus par des caisses de retraite s'élèvent à environ 170 milliards de dollars américains<sup>9</sup>. Ce chiffre est toutefois inférieur au dixième du capital total disponible pour cette catégorie d'actifs à même des caisses de retraite et des fonds d'investissement souverains (figure 2). Le Canada est particulièrement bien placé pour saisir une part considérable de ce capital s'il parvient à réunir les conditions appropriées pour l'attirer.

Figure 2 **Un bassin énorme de capital institutionnel n'est pas mis à profit<sup>10</sup>**

#### Potentiel de mobilisation de capital privé pour l'infrastructure<sup>1</sup>

G\$

■ Estimation faible ■ Estimation élevée



<sup>1</sup> Ne comprend pas la somme de 66 billions de dollars d'actifs totaux gérés par les sociétés d'assurance et les banques.

<sup>2</sup> Investissements actuels dans l'infrastructure par les caisses de retraite publiques et privées (environ 2,6 % du total des fonds gérés).

<sup>3</sup> Potentiel d'infrastructure pour les fonds d'investissement souverains, les caisses de retraite et les fonds de pension (10 % à 15 % des fonds sous mandat de gestion pour les fonds souverains et les caisses de retraite).

Sources : Preqin Infrastructure Investors Report 2016; OCDE, Infrastructure Pooling Institutional Investors Capital, avril 2014

### **Que faut-il faire pour attirer le capital institutionnel?**

Le gouvernement fédéral devrait chercher à réunir les conditions qui suivent pour attirer le capital institutionnel :

- **Créer une série de projets de grande envergures affichant un degré de certitude raisonnable** – Les investisseurs institutionnels doivent obtenir des assurances sur l'efficacité des mécanismes de choix du site, d'octroi de permis, d'approbation et de rémunération – qui doivent être transparents, circonscrits dans le temps et uniformisés dans la mesure du possible. Le gouvernement fédéral devrait demander à tous les ministères qui participent à de nouveaux projets d'infrastructure de déclarer publiquement les normes en matière d'échéancier pour les approbations et de publier leur rendement par rapport à ces normes. (Cette approche s'est avérée très efficace en Australie pour attirer du capital institutionnel.)
- **Mettre en place un processus objectif, une réglementation prévisible et une stratégie claire** – Les investisseurs institutionnels doivent obtenir une vision claire et à long terme des trajectoires d'investissement (par exemple, un plan de développement de l'infrastructure), ainsi que des critères d'investissement objectifs. La division des rôles entre les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux doit aussi être claire. Les investisseurs n'aiment pas être pris entre les intérêts divergents de différents ordres de gouvernement.
- **Élaborer un réseau de cocontractants professionnels et spécialisés** – Les investisseurs institutionnels exigeront une expertise de calibre mondial en matière d'approvisionnement, de choix du site, d'octroi de permis, de structure d'opérations complexes et d'exécution de projets complexes qui tiennent compte d'intérêts multiples.
- **Introduire des sources de revenus à de nouvelles infrastructures et, dans certains cas, à l'infrastructure actuelle** – Les investisseurs institutionnels doivent obtenir un certain potentiel de revenus, qui peut provenir de sources multiples : paiements de disponibilité, modèles de financement complémentaire (par exemple, saisie de la valeur du bien) et frais d'utilisateur. Le fait de relier certaines formes de sources de revenus à des actifs actuels ou nouveaux peut aussi donner lieu à une meilleure productivité et à une meilleure utilisation des biens, comme on le constate dans de nombreuses autres administrations

### **Comment une stratégie réussie en matière d'infrastructure devrait-elle prendre forme pour les Canadiens?**

Lorsqu'il s'agit d'assurer une bonne qualité de vie à ses citoyens, le Canada a toujours obtenu de bons résultats. Toutefois, lorsque nous nous penchons sur les tendances démographiques et économiques à venir – faible productivité, poursuite de l'urbanisation, augmentation du coût du logement, etc. – nous croyons que le temps est venu de repenser l'approche fédérale à l'égard de l'infrastructure, qui a toujours été relativement passive.

En particulier, nous croyons que les investissements fédéraux dans l'infrastructure devraient atteindre les objectifs stratégiques qui suivent :

#### A. Rendre tous les Canadiens plus prospères, comme suit :

- Jumeler les Canadiens à de meilleures possibilités d'emploi et d'études, en leur permettant de se rendre quotidiennement au lieu de travail ou d'études qui leur convient le mieux.
- Créer un mécanisme de mobilisation du capital institutionnel en vue d'accroître les investissements dans l'infrastructure, tout en libérant des fonds publics aux fins d'investissement dans des projets d'intérêt commun.
- Améliorer la capacité d'offrir plus rapidement des produits et services sur le marché, autant au pays qu'à l'extérieur des frontières du Canada.
- Créer des emplois au moyen de la construction et de l'exploitation d'une infrastructure productive et efficiente.
- Maximiser les avantages économiques de chaque dollar public investi grâce à l'amélioration du choix, de la structure, de l'approvisionnement et de l'exécution des projets.

#### B. Améliorer la qualité des services d'infrastructure, leur accessibilité et leur viabilité, afin de réaliser ce qui suit :

- Améliorer l'habitabilité (y compris l'abordabilité) des villes canadiennes pour les familles dans toutes les sphères de l'économie.
- Promouvoir le développement économique dans les collectivités des Premières Nations, ainsi que dans les régions rurales et nordiques.
- Accroître la viabilité environnementale de l'économie du pays en accroissant l'efficacité des réseaux de transport et d'électricité du Canada, qui, ensemble, représentent 34 % de ses émissions de gaz à effet de serre<sup>11</sup>.

### Recommandations

#### Recommandation 1 : Élaborer une stratégie fédérale ciblée en matière d'infrastructure

Même si les provinces et les municipalités détiennent près de 98 % des biens d'infrastructure publique du Canada, nous croyons qu'il faut changer l'approche fédérale à l'égard de l'infrastructure. Le gouvernement fédéral a depuis toujours financé des projets provinciaux et municipaux importants, mais, souvent, sans disposer d'une stratégie nationale claire. Nous croyons que pour exécuter une stratégie nationale de croissance économique cohérente, il faut adopter une approche plus efficace à l'égard du financement fédéral de l'infrastructure.

De façon générale, cette stratégie fédérale devrait adopter deux voies claires pour la sélection, le financement et l'exécution des projets, que voici :

*Voie 1 – Infrastructure nationale de développement économique*

Cette première voie devrait aborder les types d'infrastructure importants et « commercialisables ». Les projets devraient viser des objectifs de développement économique nationaux et accroître la productivité.

Dans des domaines prioritaires comme l'accroissement des échanges commerciaux du Canada avec des marchés émergents, notons par exemple le doublement de la capacité de débit de la Porte de l'Asie-Pacifique, ou l'atteinte d'une connectivité 5G à large bande à l'échelle nationale.

Fondamentalement, cette voie a comme but principal d'assurer la croissance de l'économie canadienne par une collaboration gagnant-gagnant avec des investisseurs institutionnels. Plus il est possible d'attirer du capital institutionnel pour remplacer et surpasser les fonds publics fédéraux disponibles, plus...

- . . . il sera possible de bâtir des infrastructures, ce qui réduira le déficit national dans ce domaine;
- . . . l'infrastructure sera productive et viable, puisqu'elle profitera de la diligence raisonnable des secteurs public et privé;
- . . . il y aura de fonds publics disponibles pour bâtir l'infrastructure pour le bien commun (décrit dans la deuxième voie).

*Nous voyons la nécessité de mettre en place un nouveau type de stratégie et d'institution fédérales pour accroître le nombre de projets potentiels et en améliorer la qualité.*

Particulièrement, les projets dans cette voie devraient atteindre l'une des deux priorités économiques qui suivent :

**A. Améliorer le déplacement des personnes, le transport des biens et des ressources énergétiques, ainsi que la transmission des données au pays et à l'extérieur de nos frontières**

La connectivité, qui constitue la pierre angulaire de l'économie du Canada, dépend grandement de la disponibilité et de la qualité de l'infrastructure du pays.

Dans une étude récente, on a évalué la densité des flux mondiaux des biens, des services, des services financiers, des personnes et des données afin de classer les pays dans ces secteurs, et effectuer des comparaisons à l'échelle internationale. L'indice de connectivité du Canada a diminué, passant du 8<sup>e</sup> rang en 2012 au 13<sup>e</sup> rang en 2015, ce qui le place derrière d'autres pays, notamment les Pays-Bas, les États-Unis, l'Allemagne, l'Irlande, le Royaume-Uni, la France et la Belgique. Cette baisse a une incidence importante sur la compétitivité et la croissance future du Canada. Dans cette même étude, on a déterminé que les pays les plus branchés affichaient, par rapport à ceux qui l'étaient le moins, une croissance du PIB supérieure de 40 % liée au commerce.

Nous devrions cibler l'infrastructure qui générera les gains de productivité les plus importants. Cela signifiera souvent qu'il faudra investir pour transporter nos ressources naturelles, notre énergie, nos produits alimentaires et nos biens de façon plus efficace. Il sera important d'accroître la connectivité physique et numérique des Canadiens, dans un monde où le commerce des services est en hausse. Afin de libérer le potentiel de notre capital humain instruit et multiculturel, nous nous devons de posséder une infrastructure qui permet de communiquer des données et de favoriser le transport et les déplacements de manière efficace, autant au Canada qu'à l'étranger.

#### B. Contribuer à bâtir des villes hautement performantes et très dynamiques, qui attireront les talents et les investissements, pour stimuler l'innovation et le commerce

On entend par villes inclusives celles qui sont en mesure d'offrir des services d'infrastructure comme le transport en commun et le logement, afin de donner à tous leurs habitants l'occasion de jouer un rôle actif dans leur collectivité et dans l'économie au meilleur de leurs capacités<sup>12</sup>. Avec un meilleur réseau de transport, par exemple, les Canadiens pourraient chercher un meilleur emploi dans une région plus étendue. Nous nous attendons à ce que la croissance des villes inclusives soit plus rapide et plus viable que celle des autres.

Les villes sont, en fait, les plus importants moteurs de croissance économique et de création d'emplois du Canada. Les villes génèrent de la productivité parce qu'elles augmentent la fréquence des interactions entre les personnes qui y vivent et y travaillent. L'innovation et les entreprises en démarrage émergent intensivement dans les villes. En faisant du capital humain leur ressource, elles sont l'instigatrice de l'économie de services du pays.

À l'heure actuelle, 70 % des Canadiens vivent en ville. La population urbaine croît 2,5 fois plus vite que la population rurale. Et on pourrait s'attendre à ce que le taux de croissance urbaine augmente à la suite des hausses marquées de l'immigration, qui représenteront une raison de plus d'investir dans l'infrastructure urbaine<sup>13</sup>.

*“ . . . Les villes qui connaissent du succès attirent de jeunes travailleurs qualifiés et talentueux, constituent des pôles de l'innovation et de l'entrepreneuriat, et se font concurrence pour attirer des sièges sociaux mondiaux et régionaux. La proximité entre les universités, les établissements de recherche et les installations de production fait en sorte que ce sont dans les villes que les nouveaux produits sont élaborés et commercialisés. Plus de 80 % des demandes de brevet sont déposées dans les villes.”*

— OCDE

### *Voie 2 – Programmes de transfert nationaux*

Cette seconde voie devrait comprendre tous les autres projets qui relèvent du domaine du financement fédéral. En général, de tels projets auront une importance sociale et environnementale, mais ils ne parviendront pas à attirer de capital institutionnel en raison de leur taille ou de l'absence de sources de revenus. Par exemple, notons le logement abordable, l'infrastructure des Premières Nations, les attraits culturels et touristiques, le développement régional et la connectivité, ainsi que l'assainissement de l'environnement.

Il est entendu que la grande majorité des projets exécutés en vertu de cette voie seront dirigés par les provinces ou les municipalités. En ce sens, le gouvernement fédéral devrait chercher à rationaliser sa participation, en concluant des ententes de partenariat avec les provinces, où quelques programmes de transfert « intelligents » regroupent les nombreuses propositions de projet. Chacun des programmes de transfert pourrait établir des résultats désirés (par exemple, une accessibilité accrue au logement). Qui plus est, ces programmes devraient inclure des incitatifs qui récompensent l'adoption de pratiques exemplaires liées au choix, à la structure, à l'approvisionnement et à l'exécution des projets. À cette fin, l'organisme fédéral proposé dans notre deuxième recommandation pourrait jouer un rôle consultatif auprès des soumissionnaires et du gouvernement fédéral.

L'exécution réussie des projets d'infrastructure de la « voie 1 » donnera lieu à une augmentation du montant de capital disponible pour réaliser des investissements importants dans l'infrastructure sociale et dans d'autres types d'infrastructure sans potentiel de revenus. Le but est d'accroître la part de l'investissement dans l'infrastructure dans tous les types de projets et à tous les ordres de gouvernement, en mettant à profit le potentiel du capital institutionnel.

### **Recommandation 2 : Créer une Banque canadienne de développement de l'infrastructure**

Selon nous, la création d'une Banque de développement de l'infrastructure représente pour le Canada une occasion unique.

Le Conseil croit que le Canada doit créer une nouvelle institution en vue d'atteindre les objectifs stratégiques exposés cidessus, y compris ceux d'attirer le capital institutionnel nécessaire à la bonification de l'investissement fédéral, de garantir un choix optimal des projets et d'adopter des pratiques exemplaires en matière d'approvisionnement et d'exécution de projet.

Même si nous laissons aux décideurs professionnels le soin de définir les rouages d'une telle institution, nous avons exposé des éléments qu'il serait important de prendre en considération relativement à la Banque canadienne de développement de l'infrastructure (BCDI), dans les cinq domaines qui suivent : a) les objectifs de la Banque; b) la gouvernance; c) la provenance des fonds; d) les talents; et e) la collaboration provinciale.

#### **A. Objectifs**

La Banque devrait avoir comme objectifs principaux :

1. d'attirer le capital institutionnel afin d'obtenir une incidence plus grande pour chaque dollar public investi et de résorber de façon importante le déficit d'infrastructure;
2. d'agir à titre de centre d'expertise pour structurer et exécuter les projets de la façon la plus rentable possible, en vue de réduire au minimum les fonds publics requis.

La Banque devrait mettre l'accent sur les projets de développement économique nationaux indiqués dans la première voie d'investissement. À titre d'exemple, mentionnons les autoroutes et les ponts à péage, les liaisons ferroviaires à grande vitesse, les agrandissements de ports et d'aéroports, l'infrastructure de ville intelligente, l'infrastructure nationale de transmission à large bande, la transmission d'énergie et l'infrastructure des ressources naturelles.

#### Aperçu de la BCDI

<b>Objectif</b>	Exécuter des projets d'une valeur de plus de 200 milliards de dollars sur 10 ans en ayant recours à un minimum de fonds publics
<b>Gouvernance</b>	Suffisamment indépendante pour avoir une crédibilité commerciale, en équilibre avec une reddition de comptes au gouvernement.
<b>Financement</b>	Capital investi de 40 milliards de dollars sur 10 ans pour fournir des titres de créance subordonnés et des capitaux propres pour les projets.
<b>Talents et opérations</b>	Attirer les talents experts afin qu'ils utilisent leur savoir-faire en matière de sélection, de financement et d'exécution de projets.
<b>Collaboration avec les provinces et les municipalités</b>	Compléter les capacités municipales et provinciales actuelles, par l'intermédiaire d'une approche de partenariat digne de confiance et ciblé.

Les projets étudiés par la Banque devraient généralement représenter un coût total supérieur à 100 millions de dollars, afin de répondre au seuil minimal requis pour attirer de l'investissement institutionnel.

#### B. Gouvernance

La Banque devra posséder une structure de gouvernance indépendante afin d'attirer du capital institutionnel et le niveau de talents requis pour s'acquitter de son mandat. La Banque pourrait être structurée comme une société d'État, de façon analogue à l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada; toutefois, un aspect plus important que la structure juridique sera le degré d'indépendance de l'institution, en ce qui concerne la gestion et la prise de décisions. Cette structure devrait inclure la nomination d'un conseil d'administration et d'un chef de la direction hautement indépendants et comptant sur une expérience de calibre mondial dans le domaine des affaires.

Même en menant ses activités en toute indépendance, la Banque serait néanmoins assujettie à une orientation stratégique du gouvernement tous les ans, ce qui éclairera ses critères de choix et d'ordre de priorité de projets.

En outre, la Banque pourrait se voir confier le mandat de soutenir des objectifs de développement économique nationaux établis par le gouvernement. Il serait possible de le faire, par exemple, en exigeant de la Banque qu'elle mène une vérification impartiale de l'infrastructure nationale, qui serait suivie de la présentation d'un plan national de développement de l'infrastructure, qu'il appartiendrait au gouvernement d'approuver ou de rejeter.

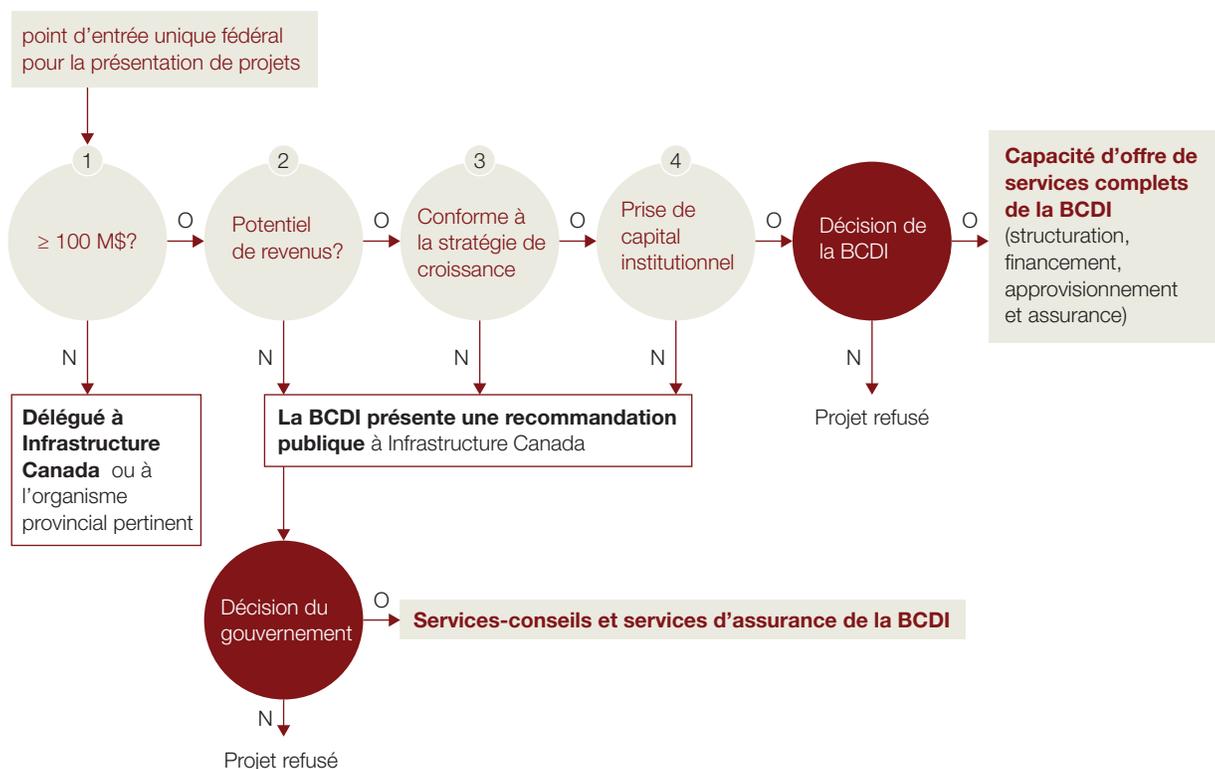
La vérification pourrait être mise à jour de façon continue, appuyée par des capacités d'analyse nouvelles et plus que nécessaires. Le plan pourrait être soumis publiquement au gouvernement de façon périodique (par exemple, tous les trois ans), et aborder un horizon de 10 ans ou 20 ans. Ces deux éléments contribueraient ainsi à orienter la planification future de la stratégie fédérale en matière d'infrastructure.

En ce qui concerne les projets, il faudrait adopter un processus décisionnel clair, comme celui présenté cidessous à la figure 3. Ce processus pourrait être mené en quatre étapes.

**Figure 3** Vue d'ensemble du processus de sélection de projets

QUESTIONS À DISCUTER

**Schéma décisionnel**



1 Coût total du projet.

Premièrement, les propositions de projet sont présentées à la BCDI aux fins d'évaluation, avec l'unique exigence d'avoir une valeur totale supérieure à 100 millions de dollars. Ces projets peuvent provenir de municipalités, de provinces, ou d'autres ordres de gouvernement, ou même prendre la forme de soumissions du secteur privé. À cette étape, le gouvernement fédéral peut rejeter sans réserve une proposition de projet.

Deuxièmement, les projets sont évalués selon leur capacité de générer éventuellement des revenus. S'il n'y a aucun potentiel de revenus, ils devraient être financés directement par l'intermédiaire du processus traditionnel de subvention du gouvernement, mais la BCDI pourrait offrir des conseils sur l'approvisionnement et l'exécution de ces projets.

Troisièmement, les projets sont évalués selon les objectifs stratégiques et économiques du gouvernement fédéral, ainsi que leur capacité à générer des gains de productivité pour le pays.

Quatrièmement, la BCDI dirige la structuration du projet avec les fournisseurs de capital institutionnel afin de maximiser l'effet multiplicateur sur les fonds publics, tout en offrant un rendement équitable aux investisseurs. Un processus d'appel d'offres pourrait être lancé. Lorsque cette étape est terminée et que le financement a été mis en place, le projet est approuvé et passe à l'étape du financement et de l'exécution.

### C. Financement

La Banque devrait être capitalisée à hauteur minimum de 40 milliards de dollars sur 10 ans par le gouvernement fédéral. La nouvelle Banque devrait avoir pour mission d'attirer quatre dollars de capital institutionnel pour chaque dollar du gouvernement investi au départ.

Ainsi, la Banque jouera un rôle crucial au moment d'aborder les risques préliminaires liés aux importants projets d'infrastructure. L'atténuation des risques se traduira souvent par l'investissement de capitaux propres dès le départ afin de finaliser des dessins techniques, des spécifications, des évaluations du risque, des analyses des répercussions sociales, l'octroi de permis à un stade précoce, etc.

Par conséquent, la Banque générera probablement des rendements inférieurs au marché pour certains projets afin de « garantir l'équilibre du marché » auprès des investisseurs institutionnels. Selon nous, l'objectif de conserver le capital en termes réels constituerait une réussite financière immense, en plus de représenter une réduction considérable à plus long terme du fardeau de ces investissements sur les contribuables canadiens.

La participation financière de la Banque aux projets s'effectuera généralement sous la forme de capitaux propres subordonnés et de positions de prêts. En conséquence, des mécanismes pourraient être adoptés afin de permettre à la Banque de partager la hausse des capitaux propres après l'atteinte d'un seuil de rendement précis.

La Banque devrait posséder un ensemble d'instruments financiers suffisamment diversifiés pour favoriser un soutien très ciblé en matière de projets pour ses cocontractants provinciaux, municipaux et du secteur privé. Ces instruments financiers pourraient inclure des cautionnements de bonne exécution et des garanties de prêt, entre autres.

*La gestion active de la circulation sur la route M42 en Angleterre, à titre d'exemple, dirige et contrôle le flux de la circulation; le temps des déplacements a ainsi été réduit de 25 %, le nombre d'accidents, de 50 %, la pollution, de 10 % et la consommation d'essence, de 4 %, à un coût total qui représente seulement 20 % du coût de l'élargissement de la route.*

Éventuellement, la Banque pourrait avoir comme but d'atteindre une certaine autonomie financière. Lorsque son portefeuille de projet sera suffisamment important, par exemple, la Banque pourrait envisager des façons d'accroître davantage son capital (par exemple, par la titrisation de sources de revenus). Nous nous attendons à ce que les obligations garanties par l'infrastructure suscitent un attrait important. La capacité de la Banque à obtenir un tel financement de façon indépendante la rendrait moins dépendante aux attributions fédérales périodiques, ce qui donnerait lieu à une meilleure prévisibilité du financement et à une plus grande attractivité pour les investisseurs institutionnels.

Le rendement de la Banque devrait être mesuré selon le levier financier qu'elle réussit à atteindre grâce à ses capitaux investis, ainsi que la mesure dans laquelle elle parvient à accélérer la « nouvelle circulation » des revenus fiscaux fédéraux dans des investissements productifs en matière d'infrastructure.

#### D. Talents et opérations

La Banque devrait être en mesure d'attirer et de maintenir en poste des talents de premier plan, et de devenir un centre d'excellence national dans le domaine de l'infrastructure. Seuls des talents de calibre mondial permettront à la Banque d'avoir la crédibilité et les capacités requises pour attirer du capital institutionnel.

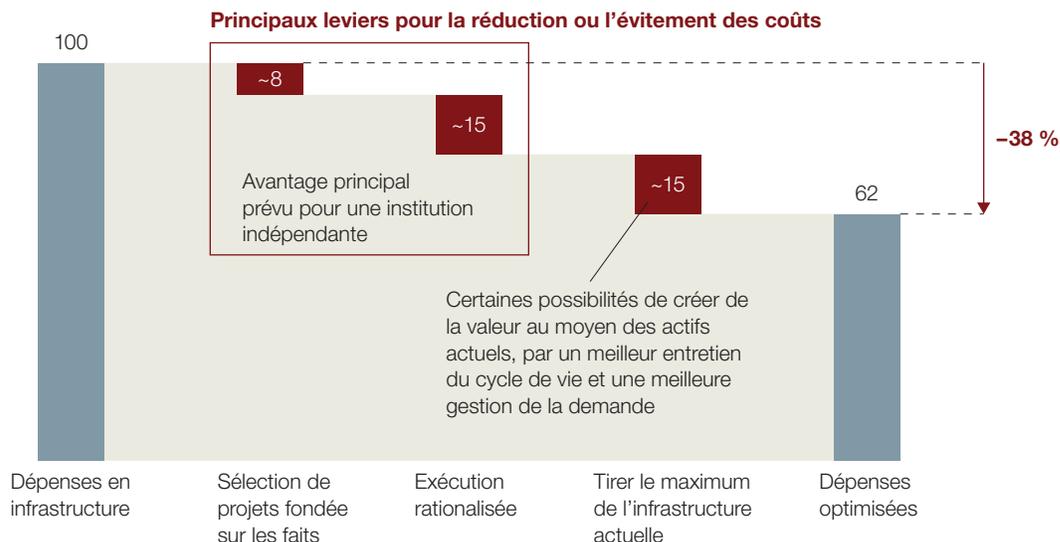
Sur le plan fonctionnel, la Banque devrait être en mesure d'offrir des services complets de structuration, de financement et d'exécution de projets d'infrastructure, de l'évaluation à l'approvisionnement.

Qui plus est, la Banque devrait avoir comme responsabilité centrale d'élaborer une série de projets nationaux, comme il est indiqué cidessous. Cette responsabilité doit inclure le perfectionnement des capacités d'analyse requises pour agir à titre d'évaluateur principal des besoins en infrastructure du Canada.

Dans les projets importants d'infrastructure où les services de financement de la Banque ne sont pas requis, il serait tout de même possible d'inviter cette dernière à jouer un rôle consultatif auprès des organismes provinciaux et municipaux qui en font la demande. La Banque devrait aussi jouer un rôle consultatif (par exemple, en matière d'assurance) pour les investissements dans l'infrastructure fédérale qui dépassent sa portée financière. Ce faisant, la Banque devrait devenir un intendant de l'efficacité tout au long du cycle de vie du projet et dans tous les ordres de gouvernement. La BCDI pourrait ainsi offrir des économies considérables aux contribuables. On estime que des leviers de réduction de coûts comme une sélection de projets fondée sur les faits et une exécution rationalisée permettent de réaliser des économies moyennes de 8 % et de 15 % respectivement (figure 4).

**Figure 4 L'institution a une occasion importante d'améliorer les résultats au moyen de pratiques exemplaires – des économies de l'ordre de 23 % peuvent être réalisées.<sup>14</sup>**

Pourcentage du coût du projet



Source : Analyse du McKinsey Global Institute

### E. Collaboration avec les provinces et les municipalités

La collaboration avec les provinces et les municipalités revêtira une grande importance.

Consciente que les organismes d'infrastructure provinciaux et municipaux actuels ont des niveaux de capacité et de ressources différents, la Banque devrait adopter une approche de « partenariat digne de confiance et ciblé ». La Banque devrait chercher à compléter les capacités actuelles à l'échelle municipale et provinciale, et non pas à les remplacer. Nous soulignons que dans certains cas, les compétences à l'échelle provinciale ou municipale peuvent exister, mais que les organismes désignés n'ont pas la taille requise pour gérer certains des projets d'une ampleur exceptionnelle sur lesquels la BCDI se concentrera en général.

Même si une représentation provinciale dans la gouvernance ou la propriété de la Banque est une option qu'il vaut la peine d'explorer à l'avenir, pour gagner du temps, nous ne la considérons pas comme un impératif au lancement de la Banque. La porte devrait néanmoins demeurer ouverte à cette possibilité.

### Recommandation 3 : Créer un mécanisme aux fins de réinvestissement

Le Canada dispose actuellement d'un levier considérable de valeur à même son infrastructure nationale. Il convient donc de se demander comment exploiter et bonifier cette valeur au profit de tous les Canadiens.

Nous croyons que le Canada peut créer un mécanisme de réinvestissement dans son infrastructure, en favorisant l'apport de capital institutionnel dans les actifs actuels et en utilisant ce capital pour multiplier l'investissement dans de nouvelles infrastructures.

Cela ne signifie pas nécessairement une vente inconditionnelle ou un transfert total. En fait, un vaste éventail d'options est envisageable, notamment une participation minoritaire et des structures de prêt à long terme, qui pourraient permettre aux Canadiens de tirer parti de la valeur de leurs biens d'infrastructure collectifs aux fins de réinvestissement. Dans bon nombre de cas, le gouvernement fédéral pourrait garder le contrôle de ces biens.

Afin de mettre au point ce mécanisme, le gouvernement fédéral devrait prêcher par l'exemple et commencer par structurer et exécuter cette idée au moyen d'un bien ou de plusieurs biens faisant partie du portefeuille fédéral. La BCDI sera en bonne position pour structurer et exécuter ces opérations et ainsi veiller à ce que les Canadiens obtiennent le meilleur résultat possible.

*Comment le gouvernement devrait-il passer à ce nouveau modèle d'investissement dans l'infrastructure?*

La BCDI ne sera pas créée du jour au lendemain. Avant que le gouvernement puisse commencer à adopter le modèle et à confier des projets à cette nouvelle institution, il faut mettre en place trois éléments importants. Premièrement, il faudra du temps pour rédiger et adopter des dispositions législatives afin de mettre sur pied l'institution. Deuxièmement, il faudra trouver et mettre en place les talents appropriés. Troisièmement, il faudra réserver et attribuer un financement adéquat à la BCDI afin de garantir sa crédibilité auprès du secteur privé et sa capacité d'exécuter les projets retenus.

Étant donné que le besoin d'un catalyseur financier et de rehaussement de la productivité se fait sentir dès maintenant, nous nous prononçons contre le report de l'investissement fédéral au cours de la période intérimaire.

Une des répercussions de ce retard est que le gouvernement devra concevoir une approche transitoire afin d'assurer le passage vers ce nouveau modèle d'investissement pour les projets de grande envergure. Nous encourageons le gouvernement à faire en sorte que cette période de transition soit la plus courte possible, soit deux ans maximum. Au cours de cette période, les mécanismes de financement actuels devront demeurer en place. Cela signifierait que de nombreux projets suivraient le processus de financement traditionnel pendant la mise sur pied de la Banque, même si ces projets avaient pu être admissibles à un financement supplémentaire de la BCDI.

Cela étant dit, cette approche devrait être étudiée dans le cadre d'une période de transition uniquement. À long terme, nous croyons que les critères objectifs en vue d'attribuer les décisions liées à la sélection de projets à la BCDI, critères que nous avons exposés de façon détaillée dans le présent mémoire, devraient être entièrement mis en œuvre ■

- 
- <sup>1</sup> Fonds monétaire international et McKinsey Global Institute
- <sup>2</sup> McKinsey Global Institute. À noter que les chiffres varient selon les méthodologies d'évaluation des répercussions, les catégories de biens investis et les types de projets.
- <sup>3</sup> En 2013, les dépenses liées à la congestion s'élevaient à 200 milliards de dollars (0,8 % du PIB) parmi les quatre pays étudiés : Les États-Unis, le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne – « The Cost of Traffic Jams », *The Economist*, 3 novembre 2014
- <sup>4</sup> Assuming past 50 years (1964-2014) productivity growth. Jutta Bolt and Jan Luiten van Zanden, "The first update of the Maddison Project: Re-estimating growth before 1820," Maddison Project Working Paper Number 4, University of Groningen, January 2013, [ggdc.net](http://ggdc.net); UN Population Division; McKinsey Global Institute.
- <sup>5</sup> « Combler le déficit infrastructurel dans les communautés des Premières Nations du Canada par l'entremise des partenariats public-privé », Le Conseil canadien pour les partenariats public-privé, 2015, [pppcouncil.ca](http://pppcouncil.ca).
- <sup>6</sup> Statistique Canada, 2016.
- <sup>7</sup> Centre canadien de politiques alternatives, Chambre de commerce du Canada, Fédération canadienne des municipalités et entrevues
- <sup>8</sup> « There are Now \$11.7 Trillion Worth of Bonds with Negative Yields », Jeff Cox, [CNBC.com](http://CNBC.com), 29 juin 2016
- <sup>9</sup> Prequin Infrastructure Investors Report – 2016
- <sup>10</sup> Does not include \$66 trillion in total assets managed by insurance companies and banks. Current infrastructure investments by public and private pensions are ~2.6 % of total funds under management. Infrastructure potential for sovereign wealth funds, pensions, and superannuation funds are extensive, and estimated at 10 to 15 percent of AuM for SWF's & pensions. "Prequin Infrastructure Investors Report 2016," [prequin.com](http://prequin.com); and "Pooling Institutional Investors Capital – Selected Case Studies in Unlisted Equity Infrastructure," Organisation for Economic Co-operation and Development, April 2014, [oecd.org](http://oecd.org).
- <sup>11</sup> "Environment and Climate Change Canada, "National Inventory Report 1990–2014: Greenhouse Gas Sources and Sinks in Canada," [ec.gc.ca](http://ec.gc.ca).
- <sup>12</sup> « Inclusive Cities are Productive Cities », Jonathan Woetzel, McKinsey Global Institute, avril 2016.
- <sup>13</sup> Statistique Canada, 2015.
- <sup>14</sup> McKinsey Global Institute.