

**Mémoire au
Comité permanent des finances de la Chambre des
communes au sujet de la section 18 – *Loi
constituant la Banque de l'infrastructure du Canada*
du projet de loi C-44, Loi portant exécution de
certaines dispositions du budget déposé au
Parlement le 22 mars 2017 et mettant en œuvre
d'autres mesures**

Syndicat canadien de la fonction publique

Mai 2017

Le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) aimerait profiter de l'occasion pour formuler des commentaires sur la section 18 de la partie 4 du projet de loi C-44, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 22 mars 2017 et mettant en œuvre d'autres mesures, qui constituerait la Banque de l'infrastructure du Canada (BIC). Un certain nombre de questions relatives à la Banque préoccupent le SCFP, dont l'augmentation du coût du financement privé des infrastructures, son rôle dans la promotion de la privatisation ainsi que le manque de transparence et de responsabilité de la Banque.

Le SCFP, qui représente 643 000 travailleurs au Canada, est le plus grand syndicat au pays. Les membres du SCFP travaillent dans le domaine de la santé, de l'éducation, des services sociaux, des services publics, des services d'urgence, des transports et du transport aérien, ainsi que dans des municipalités, des bibliothèques et des universités. Les membres du SCFP seront touchés par la BIC, tout comme les citoyens qui utilisent les infrastructures publiques et paient pour celles-ci, et les personnes qui travaillent dans certains secteurs dont les infrastructures seront développées par la BIC, comme les services publics et les transports.

La loi constituant la BIC a été présentée dans le cadre d'une loi omnibus, soit la *Loi d'exécution du budget*. Pour cette raison, les occasions de formuler des commentaires et de participer aux débats concernant la BIC sont limitées. La Banque serait une nouvelle institution d'envergure qui devrait être examinée en profondeur par toutes les parties concernées. Déjà, le fonctionnement de la Banque proposée semble susciter beaucoup de confusion, particulièrement en ce qui a trait au rôle du Cabinet dans l'approbation des projets, rôle qui semble absent de la *Loi*. Le SCFP encourage le gouvernement à s'assurer que la *Loi sur la Banque de l'infrastructure du Canada* fasse l'objet d'un examen approprié et puisse être modifiée séparément de la *Loi d'exécution du budget*.

Recommandation

Séparer la *Loi sur la Banque de l'infrastructure du Canada* du projet de loi omnibus afin qu'elle puisse faire l'objet d'une évaluation et d'un examen adéquats.

Mandat de la Banque

La mission de la Banque a beaucoup changé; celle-ci ne vise plus à financer à faible taux les infrastructures publiques, mais bien à attirer des investissements d'investisseurs du secteur privé dans des projets d'infrastructure qui généreront des recettes.

Selon la plateforme du Parti libéral et la lettre de mandat du ministre, la Banque aura pour but de fournir du financement à faible taux aux projets de construction de nouvelles infrastructures. Cependant, on lit dans la *Loi sur la Banque de l'infrastructure du Canada* que sa mission est désormais de *faire des investissements et de chercher à attirer des investissements d'investisseurs du secteur privé et d'investisseurs institutionnels* dans des projets d'infrastructure [...] qui généreront des recettes et qui seront dans l'intérêt publicⁱⁱ. La *Loi* ne mentionne plus le financement à faible taux.

La mission de la BIC a fait l'objet d'un autre changement, à savoir qu'on s'attend désormais à ce que les projets d'infrastructure génèrent des recettes grâce à des péages, à des frais d'utilisation et à d'autres mécanismes, comme la récupération des plus-values foncières.

Les investisseurs du secteur privé chercheront probablement à optimiser ces recettes, aux frais des Canadiens qui auront souvent peu de choix, voire aucun, car de nombreux fournisseurs de services publics jouissent d'un monopole naturel. Ces péages et ces frais d'utilisation, qui sont un élément

central de la BIC, auront une incidence disproportionnée sur les Canadiens de la classe ouvrière et de la classe moyenne.

Recommandation

- La Banque devrait avoir de nouveau comme mission, aux termes de l'article 6, de financer à faible taux de nouveaux projets d'infrastructure municipale dans des secteurs d'investissement prioritaires qui seront dans l'intérêt public.
- Il faudrait éliminer l'attente que les projets d'infrastructure financés par l'entremise de la BIC génèrent des recettes.

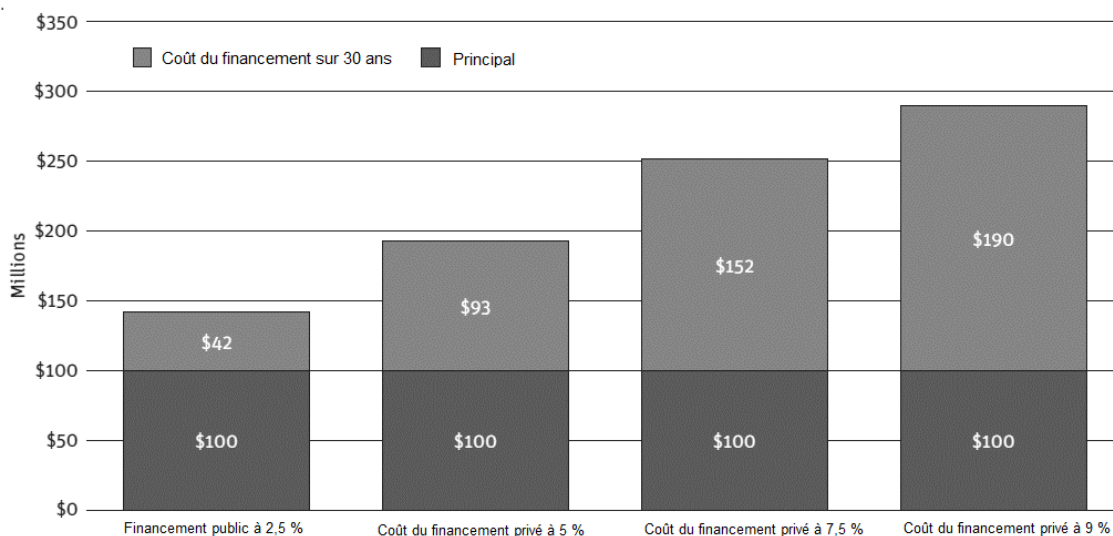
Le financement privé est plus coûteux

Le gouvernement fédéral investira 35 milliards de dollars dans la Banque, et le reste proviendra d'investisseurs privés canadiens et étrangers. Ce financement privé entraînera une augmentation du coût des projets d'infrastructure. Le gouvernement fédéral peut faire des emprunts à des taux d'intérêt extrêmement faibles, tandis que les investisseurs privés s'attendent à un « rendement relativement élevéⁱⁱⁱ ».

Selon une enquête portant sur 100 fonds de pension européens, le rendement annualisé attendu est de 9 % par année^{iv}. Ce rendement peut s'élever de 12 à 18 % pour les infrastructures de télécommunications et de 14 à 20 % pour la production d'électricité selon J.P. Morgan Asset Management^v.

À 9 %, le coût des infrastructures publiques doublera, comme l'illustre le graphique ci-dessous. À 9 %, le financement coûterait 5 fois plus cher que le financement public, qui coûte 2,5 %^{vi}. La facture de cette infrastructure coûteuse sera refilée directement à la population par l'instauration ou l'augmentation de péages et de frais d'utilisation, par le financement public et par la diminution du nombre de projets d'infrastructure en général.

FIGURE 1 Le financement privé peut doubler le coût des projets d'infrastructure



Source : Toby Sanger, *Créer une Banque de l'infrastructure qui servira l'intérêt public* [EN ANGLAIS SEULEMENT]

Au lieu de la BIC, le gouvernement pourrait créer une banque publique avec du financement à faible taux pour financer nos besoins en infrastructures. Le coût du financement serait légèrement supérieur au coût d'un emprunt direct auprès du gouvernement fédéral, mais serait largement inférieur au coût d'un financement privé^{vii}. En outre, cette solution n'entraînerait pas plus de conséquences négatives sur le déficit du gouvernement fédéral et sur l'état de la dette nette que la proposition actuelle.

Recommandation

Le gouvernement devrait financer la BIC avec du financement du secteur public, et non du secteur privé, afin de financer à faible taux de nouveaux projets d'infrastructure.

Privatisation

Le SCFP craint que les pouvoirs de la BIC énoncés à l'article 18 de la *Loi* favorisent la privatisation des infrastructures publiques. La *Loi* permet à la BIC de faire des investissements dans son capital-actions, d'acquérir des instruments dérivés, de faire des opérations sur la dette et de détenir des biens. Ainsi, la BIC pourrait elle-même participer directement à la privatisation des infrastructures.

Même si la BIC n'est pas une partie directe d'un contrat de privatisation, des transactions structurées par celle-ci sont susceptibles de favoriser grandement la privatisation, que ce soit par la vente de la totalité ou d'une partie des actifs ou par des partenariats public-privé (PPP).

Les intervenants du secteur privé n'agiront pas seulement à titre d'investisseurs. L'établissement même de la BIC s'appuie sur des conseils unilatéraux provenant presque exclusivement de sociétés et d'investisseurs privés qui en profiteront^{viii}. La BIC entraînera également la privatisation des méthodes d'élaboration des projets d'infrastructure, puisque les investisseurs privés pourront présenter des projets d'infrastructure à la BIC par l'entremise de soumissions non sollicitées.

Les investisseurs privés pourront également travailler en collaboration avec la BIC pour concevoir en totalité de grands projets d'infrastructure et assumeront ainsi un rôle important qui revient depuis longtemps à des intervenants du secteur public.

Ces projets d'infrastructure sont susceptibles d'être conçus dans l'objectif de servir les intérêts des investisseurs privés, et non l'intérêt public.

En plus de l'établissement de nouveaux péages et frais, ou de l'augmentation des péages et des frais déjà établis, la privatisation cause préjudice à la classe moyenne et à la classe ouvrière, car elle exerce une pression à la baisse sur les salaires et les conditions de travail. La majoration des contrats et les emplois précaires peu rémunérés font partie des solutions principales permettant aux entreprises privées de tirer profit des infrastructures.

Recommandation

- Les priorités relatives aux infrastructures publiques devraient être établies par des organismes devant rendre directement des comptes au public de façon significative, et non par la BIC proposée, qui est non liée, qui ne compte aucun représentant élu et qui ne fait pas l'objet d'une surveillance adéquate de la part du vérificateur général. Cela comprend le retrait de tout renvoi à des soumissions non sollicitées dans les fonctions de la Banque énoncées à l'alinéa 7(1)c). L'intérêt public devrait être le facteur décisif dans l'établissement des priorités relatives aux

infrastructures.

- La BIC devrait empêcher la privatisation accrue de nos infrastructures publiques par l'entremise de structures et de processus comme les PPP, les ventes d'actifs et les opérations relatives aux capitaux propres ou aux dettes.

Transparence et responsabilisation

La BIC, telle qu'elle est actuellement proposée, comportera de nombreuses lacunes en matière de transparence et de responsabilisation qui limiteront le droit du public de connaître et le droit d'influencer la prise de décisions sur les investissements dans les infrastructures.

Secret

Bien que la BIC soit régie par les lois relatives à l'accès à l'information, le paragraphe 28(1) de la *Loi sur la Banque de l'infrastructure du Canada* comprend malheureusement des exemptions importantes. Ce paragraphe précise que tous les renseignements concernant des promoteurs de projets, des investisseurs du secteur privé et des investisseurs institutionnels doivent être gardés secrets, sauf dans des circonstances exceptionnelles.

Ces exemptions vont même au-delà des exemptions relatives au secret des affaires, aux intérêts économiques du gouvernement et aux avis stratégiques déjà prévus dans la *Loi sur l'accès à l'information* et qui s'appliqueraient déjà à la BIC. Il sera donc difficile, voire impossible, d'évaluer si la Banque agit dans l'intérêt public. En outre, la *Loi* ne prévoit pas de délai quant aux restrictions relatives aux renseignements protégés ni de processus de contestation des exemptions prévues à l'article 28.

La communication de renseignements sur les transactions des infrastructures de la Banque est passible d'une amende de 10 000 \$ ou d'une peine d'emprisonnement de six mois, soit une peine grave pour avoir divulgué les fins auxquelles l'argent public est dépensé.

Surveillance

Le SCFP craint que le manque de surveillance du vérificateur général et l'absence de fonctionnaires entravent grandement l'objectif de la Banque consistant à agir dans l'intérêt public. La BIC a été conçue pour optimiser le rôle des investisseurs du secteur privé dans la détermination, la planification et la structure des ententes relatives aux infrastructures, et comprend peu de mécanismes visant à protéger l'intérêt public.

Il est explicitement interdit aux représentants d'une administration municipale, d'un gouvernement provincial et du gouvernement fédéral d'être nommés au conseil d'administration. Le directeur général et la plupart des membres du conseil d'administration seront probablement issus du secteur financier et du secteur bancaire, soit les secteurs qui profiteront de la BIC.

La BIC fera l'objet de vérifications effectuées par le vérificateur général. Toutefois, le vérificateur général effectuera ces vérifications selon une norme moins rigoureuse et avec moins de transparence que lorsqu'il s'agit de ministères. En outre, il se peut que le vérificateur général ne soit pas en mesure d'examiner certains projets afin d'établir s'ils sont rentables pour le public.

Recommandation

- Assurer une meilleure responsabilisation et une surveillance accrue de la Banque et de ses projets par les vérificateurs généraux et des fonctionnaires, y compris par la publication de toutes les ententes commerciales, des évaluations de la rentabilité et des contrats.
- Éliminer l'article 28 prévoyant des exemptions relatives aux renseignements protégés.

Planification des infrastructures et prise de décisions s'appuyant sur des données probantes

Les priorités relatives aux infrastructures canadiennes et les décisions concernant le financement devraient toujours s'appuyer sur des activités de collecte de données suffisantes et sur des activités de planification des infrastructures publiques à long terme. Le SCFP craint que le rôle de la BIC en matière de collecte de données place celle-ci dans une situation conflictuelle compte tenu de l'incitation à prouver que les infrastructures financées par l'entremise de la BIC donnent des résultats positifs. Le SCFP encourage le gouvernement à intégrer le rôle de collecte et d'analyse de données au mandat d'Infrastructure Canada, de Statistique Canada ou des deux.

Une fois les données recueillies, le SCFP encourage le gouvernement fédéral à élaborer un plan d'infrastructure à long terme en tenant compte des commentaires de la population, des intervenants et des différents ordres de gouvernement. Une banque d'infrastructure motivée par des objectifs de maximisation du rendement pour le secteur privé priorisera des projets d'infrastructure différents de ceux qui maximiseraient l'intérêt public. Un processus de planification public permettrait au gouvernement d'établir les priorités relatives aux infrastructures pour veiller à ce que les investissements soient dans l'intérêt public, compte tenu tout particulièrement que la plupart des infrastructures publiques bénéficient d'un certain degré de monopole naturel, ce qui rend beaucoup plus facile leur exploitation en vue de réaliser un profit privé.

Recommandation

- Le gouvernement devrait suspendre toute nouvelle initiative de financement d'infrastructures jusqu'à ce qu'un plan d'infrastructure à long terme ait été établi en tenant compte des commentaires de la population, des intervenants et des différents ordres de gouvernement. Les investisseurs privés qui cherchent à faire des profits ne devraient pas participer à la planification des infrastructures.
- Le gouvernement devrait établir une initiative indépendante relative aux données sur les infrastructures au sein d'Infrastructure Canada ou de Statistique Canada, ou une initiative conjointe de ces deux ministères, avant la mise en place de toute nouvelle structure d'établissement des priorités ou de financement.

Conclusion

En conclusion, le SCFP demande instamment au gouvernement de réorienter la mission initiale de la BIC comme il l'a proposé au cours de la dernière élection et dans la lettre de mandat du ministre, soit de fournir du financement à faible taux aux municipalités. Telle qu'elle est actuellement structurée, la Banque fera en sorte que la population paiera des frais d'utilisation et des péages plus élevés et régressifs, diminuera la transparence et la surveillance des infrastructures publiques et exigera le versement de paiements plus élevés à long terme pour financer les importants rendements exigés par les investisseurs privés.

-
- ⁱ B. Curry, « Cabinet to have final word on infrastructure bank projects, Morneau says », *The Globe and Mail*, 16 mai 2017.
- ⁱⁱ *Loi d'exécution du budget de 2017, Loi sur la Banque de l'infrastructure du Canada*, partie 4, section 18, article 6.
- ⁱⁱⁱ Infrastructure Canada, *Infrastructure Internal Advisory Committee: Workstream 3*, consulté par l'entremise de la demande d'accès à l'information 2016-027 [TRADUCTION].
- ^{iv} Enquête portant sur 100 fonds de pension européens effectuée par Richard Davies, responsable des relations avec les investisseurs pour *Financial News*, 10 décembre 2007.
- ^v J.P. Morgan Asset Management, *Illustrative returns for infrastructure assets*, 31 mars 2015.
- ^{vi} Toby Sanger, *Creating a Canadian infrastructure bank in the public interest*, CCPA, mars 2017.
- ^{vii} Toby Sanger, *Creating a Canadian infrastructure bank in the public interest*, CCPA, mars 2017.
- ^{viii} B. Curry, « Private-sector role in Canada Infrastructure Bank raises conflict issues », *The Globe and Mail*, 5 mai 2017.