



DÉBATS DU SÉNAT

1^{re} SESSION • 42^e LÉGISLATURE • VOLUME 150 • NUMÉRO 10

LE SÉNAT

Motion tendant à encourager le gouvernement à prévoir dans le budget la création du Conseil canadien de veille sur les infrastructures et de promotion des meilleures pratiques—Ajournement du débat

Discours de

l'honorable Diane Bellemare

Le mardi 2 février 2016

LE SÉNAT

Le mardi 2 février 2016

LE SÉNAT

MOTION TENDANT À ENCOURAGER LE GOUVERNEMENT À PRÉVOIR DANS LE BUDGET LA CRÉATION DU CONSEIL CANADIEN DE VEILLE SUR LES INFRASTRUCTURES ET DE PROMOTION DES MEILLEURES PRATIQUES— AJOURNEMENT DU DÉBAT

L'honorable Diane Bellemare, conformément au préavis donné le 27 janvier 2016, propose :

Que le Sénat — dans le but d'assurer la transparence dans l'octroi des deniers publics et de promouvoir l'efficacité des projets d'infrastructures dans le contexte plus large de la diversification de l'économie et des ajustements vers une économie plus verte, tout en évitant une intervention indue dans la répartition des pouvoirs entre le fédéral et les provinces — encourage le gouvernement à prévoir dans le budget la création d'un Conseil canadien de veille sur les infrastructures et de promotion des meilleures pratiques, composé d'experts dans les projets d'infrastructures en provenance des provinces et des territoires, et ayant comme principales missions :

1. de colliger les informations sur les différents projets d'infrastructures financés par le fédéral;
2. d'étudier les coûts et les bénéfices liés aux différents projets d'infrastructures financés par le fédéral;
3. d'identifier les meilleures pratiques d'acquisitions au sens large et de partage de risques;
4. de faire la promotion de ces meilleures pratiques auprès des gouvernements;
5. de promouvoir le développement des compétences des gestionnaires de projets;

Qu'un message soit renvoyé à la Chambre des communes pour l'informer de ce qui précède.

— Chers collègues, je m'excuse de devoir prendre la parole deux fois de suite, mais je voulais que cette motion, que je trouve importante et urgente, puisse apparaître dans les débats officiels pour me permettre de recevoir vos commentaires et de faire adopter la motion.

Honorables sénateurs, à la lumière de la baisse fulgurante continue et profonde du prix du baril du pétrole combinée à la baisse de notre dollar, et compte tenu de toutes les incertitudes économiques d'aujourd'hui, il est clair que notre économie est en difficulté. D'ailleurs, comme l'indiquait le ministre des Finances, M. Morneau, lors de son récent passage à Montréal, l'économie canadienne fait face à des vents contraires. Il a également ajouté qu'il n'y a jamais eu meilleur temps pour faire des investissements ciblés afin de soutenir la croissance économique de notre pays.

On le sait, le gouvernement souhaite procéder à des investissements importants en infrastructures. Il s'est engagé à investir 60 milliards de dollars de plus que prévu par le gouvernement précédent, soit un total de 125 milliards de dollars sur 10 ans. C'est une promesse ambitieuse, mais je suis persuadée que le Canada en a besoin.

Néanmoins, il faut faire attention à ce que le gouvernement n'adopte pas une attitude qui vise simplement à dépenser pour dépenser. Il est certainement important de stimuler l'économie canadienne, mais, pour la stimuler pleinement et réaliser son potentiel, il faut viser juste et investir dans de bons projets qui profiteront à l'ensemble du Canada, et ce, à long terme.

Récemment, M. Dachis, analyste principal à l'Institut C.D. Howe, affirmait ce qui suit, et je cite :

[Traduction]

En ce moment, le gouvernement met beaucoup l'accent sur les mesures de relance, mais, en fait, il devrait d'abord et avant tout se concentrer sur les projets qui, à long terme, auront une incidence positive sur l'économie en général.

[Français]

Projeter d'investir de façon importante en faveur des infrastructures publiques est une bonne stratégie pour revitaliser et diversifier l'économie canadienne qui ne peut plus reposer principalement sur l'exploitation des ressources naturelles.

Depuis sa création, le Canada est et a été une économie fondée principalement sur la mise en valeur de ses ressources naturelles. C'est un secteur économique qui crée beaucoup de valeur ajoutée par personne employée, mais qui ne développe pas nécessairement l'emploi dans l'ensemble des régions canadiennes. De plus, le secteur des ressources naturelles est fortement dépendant des marchés d'exportation et de la situation de l'économie mondiale. La situation économique actuelle le démontre clairement : baisse des exportations, hausse du chômage en Alberta et en Saskatchewan, problèmes à Terre-Neuve-et-Labrador, baisse de la valeur du dollar et hausse du coût de la vie partout au pays.

À court terme, le gouvernement doit soutenir l'économie canadienne pour que la baisse de la demande pour nos ressources naturelles ne se répande pas à d'autres secteurs. Le gouvernement fédéral a ainsi l'obligation de stimuler l'économie en augmentant ses dépenses fiscales. En effet, comme l'ont souligné le gouverneur de la Banque du Canada et le ministre des Finances, la politique monétaire ne peut plus être mise davantage à contribution. Selon le langage de feu lord John Maynard Keynes, qui était un grand économiste du XX^e siècle, l'économie canadienne se situe dans la trappe de la liquidité. Des déficits publics importants sont alors inévitables. Plusieurs souhaitent que des programmes de rénovation et de réfection des infrastructures existantes comme les écoles, les hôpitaux et les routes soient adoptés rapidement et inscrits dans le budget.

Toutefois plusieurs experts précisent que les investissements en faveur de nouvelles infrastructures ne doivent pas viser des objectifs de relance à court terme. Le Canada, comme de nombreux pays, doit revoir son plan d'affaires, s'attaquer à relever sa productivité et diversifier son économie pour favoriser la création d'emplois dans tout le pays. Les provinces canadiennes ne fonctionnent certainement pas au plein potentiel de leurs ressources humaines et des changements structurels sont nécessaires. Ce nouveau plan d'affaires ne doit donc pas être improvisé. Ce défi relève de la structure de l'économie canadienne qui doit s'adapter à un nouveau contexte économique mondial et relever le défi des changements climatiques.

En fait, le défi économique pour le gouvernement fédéral est triple. À court terme, il doit stimuler l'économie au moyen de dépenses publiques qui auront des effets multiplicateurs sur l'économie et l'emploi. À moyen terme, il doit entreprendre des dépenses d'investissements majeurs qui permettront au Canada de s'adapter plus rapidement au nouveau contexte économique lié au développement durable, aux changements climatiques, au développement des nouvelles technologies et à la baisse à long terme de la demande en énergies fossiles. Enfin, il doit s'assurer que des mesures soient prises pour aider la main-d'œuvre à s'adapter. Ce dernier défi interpelle tous les acteurs économiques et plus particulièrement les entreprises et les institutions de formation et de développement des compétences.

Le gouvernement devra être particulièrement judicieux et rigoureux dans le choix de ces investissements publics d'infrastructure à moyen terme. La motion que je propose aujourd'hui vise spécifiquement cet objectif et suggère des moyens pour aider le gouvernement à y parvenir.

Comme vous le savez, chers collègues, le Sénat ne peut proposer de projets de loi qui ont une incidence monétaire. C'est pourquoi j'inscris cette motion dans le contexte de la préparation du prochain budget. Le ministre des Finances a dit à quelques reprises qu'il ne pourra pas procéder aux consultations budgétaires régulières. Le Sénat a néanmoins le pouvoir d'attirer l'attention du ministre sur des pistes de réflexion qui peuvent répondre à certaines des préoccupations des contribuables.

Cette motion suggère au ministre des Finances de mettre en place un organisme-conseil de veille et de promotion des meilleures pratiques en matière d'infrastructures publiques. Elle vise à rassurer les citoyens et à les informer que ces investissements importants seront faits dans la transparence et selon les règles de saine gestion, et à faire en sorte que les projets de nouvelles infrastructures donnent les résultats attendus en termes de diversification de l'économie, d'augmentation de la productivité et de création d'emplois.

[Traduction]

La nécessité d'investir dans l'infrastructure n'est pas un enjeu propre au Canada. En effet, il s'agit d'un enjeu mondial, car de nombreux pays développés, mais surtout les pays moins développés, accusent un retard dans le développement de leurs infrastructures légères et lourdes. Ainsi, de nombreux pays ont connu un essor pendant les trois décennies qui ont suivi la fin de la guerre, mais depuis, ils ont beaucoup trop diminué les investissements dans l'infrastructure et les réparations à celle-ci. Partout dans le monde, il y a une énorme quantité de travail à accomplir à ce chapitre.

[Français]

Michael Sabia, PDG de la Caisse de dépôt et placement du Québec, a fait écho à cette problématique à Davos, lorsqu'il a dit ce qui suit, lors d'une entrevue :

[Traduction]

L'infrastructure est l'un des éléments clés de la croissance de la productivité et la productivité est nécessaire dans notre monde.

[Français]

La Chambre de commerce du Canada tient le même discours depuis longtemps. Son président, Perrin Beatty, affirmait ce qui suit dans un discours prononcé le 6 février 2013, et je cite :

[Traduction]

La compétitivité économique passe par des infrastructures à la fine pointe de la technologie, efficaces et fiables. Au cours de la dernière décennie, les gouvernements ont montré qu'ils comprennent mieux le caractère stratégique des investissements dans l'infrastructure. Cela dit, le Canada doit continuer de faire des investissements stables à long terme dans l'infrastructure et de dresser un meilleur bilan de ses actifs. À mesure que l'infrastructure vieillit, son efficacité diminue et les coûts liés à son entretien augmentent. Le bulletin de rendement des infrastructures, qui a été publié récemment, indique qu'environ 30 p. 100 de l'infrastructure municipale est en péril.

Pour demeurer concurrentiel, le Canada doit élaborer un plan national à long terme d'investissements dans l'infrastructure, qui comprendra des modèles de financement solides et diversifiés et favorisera une plus grande participation du secteur privé.

[Français]

Au Canada, il n'existe pas de plan national d'investissements dans les infrastructures. Chaque ordre de gouvernement fait son propre plan. Au Québec, par exemple, le ministre responsable du Conseil du Trésor a déposé, dans le contexte du budget de 2015, *Le plan québécois des Infrastructures 2015-2025* qui prévoit un investissement de 88,4 milliards de dollars sur 10 ans.

Ce plan global se décline en détail annuellement au moment du dépôt du budget. Les dépenses en infrastructure au Québec sont encadrées par la Loi sur les infrastructures publiques du Québec, adoptée le 30 octobre 2013 et qui a créé la Société québécoise des infrastructures, dont la mission principale est de soutenir les organismes publics dans la gestion de leurs projets d'investissements dans les infrastructures. Cette société est gérée par un conseil d'administration auquel siègent des experts, dont certains proviennent du secteur privé.

• (1640)

À l'échelle fédérale, Infrastructure Canada est avant tout un partenaire de financement. Il travaille avec les autres ordres de gouvernement, le secteur privé et les organismes à but non lucratif, ainsi que d'autres organisations, pour moderniser et bâtir les infrastructures essentielles à la vie quotidienne et au développement économique. Infrastructure Canada est encadré par la Loi sur le fonds canadien sur l'infrastructure stratégique. Cette loi, qui crée le Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique, laisse au ministre responsable de nombreuses libertés dans l'attribution des investissements.

[Traduction]

L'article 4 de cette loi fédérale prévoit ce qui suit :

Le ministre peut conclure avec tout bénéficiaire admissible un accord prévoyant le versement au titre de la présente loi d'une contribution pour l'exécution de travaux admissibles.

Cela veut dire que la gestion des fonds pourrait devenir un enjeu politique. Il n'y a d'autre critère que celui voulant que le ministre gère les fonds.

[Français]

On sait que le ministère dispose de règlements, mais je veux dire par là que beaucoup de responsabilités reposent sur les épaules du ministre.

Compte tenu des milliards qui seront investis dans les infrastructures publiques au Canada, il faut s'assurer que ces investissements seront gérés rigoureusement selon les bonnes pratiques de gestion et loin des influences politiques partisans qui pourraient s'immiscer dans ces dossiers.

Par ailleurs, selon de nombreux experts, le gouvernement fédéral devrait investir ces milliards selon un plan national qui vise des résultats concrets. Il est sans doute très difficile d'en arriver à la réalisation d'un plan canadien des infrastructures, compte tenu du nombre de gouvernements provinciaux et municipaux au Canada qui sont impliqués dans ce dossier. C'est pourquoi les projets financés par le gouvernement fédéral sont généralement issus des gouvernements et organisations des niveaux provincial et municipal. Par le passé, les fonds ont été alloués aux provinces et aux territoires selon une formule qui tenait compte du poids démographique et des besoins. Ces derniers ont dû rendre des comptes au gouvernement fédéral.

Est-ce que le gouvernement fédéral actuel procédera de la même façon? Tout en présupposant une répartition équitable des fonds d'investissement en infrastructure, le gouvernement fédéral pourrait décider de définir des priorités liées à l'environnement, par exemple. L'Australie offre un modèle pour une fédération. En fait, les priorités en matière d'infrastructure nationale sont définies par le Council of Australian Governments qui réunit l'ensemble des premiers ministres.

[Traduction]

En décembre 2013, le Council of Australian Governments a créé le Conseil des transports et de l'infrastructure, qui était composé des ministres responsables de ces questions à l'échelle provinciale. Ce nouveau conseil avait pour objectif de mettre en place un système national coordonné et intégré des transports et de l'infrastructure qui serait efficace, sécuritaire, durable, accessible et concurrentiel.

Si on le compare à l'Australie, le Canada a encore beaucoup à faire pour mettre en place une structure officielle favorisant les échanges fédéraux-provinciaux et des actions concertées.

[Français]

Revenons au Canada. Peu importe comment le gouvernement fédéral décidera d'accorder les investissements en infrastructure, une chose est certaine, il devra agir rigoureusement. Il ne suffit pas d'octroyer des contrats pour que les investissements en matière d'infrastructures soient rentables. Les défis sont plus complexes et techniques que cela. En effet, le choix des projets, l'octroi des contrats, leur gestion et les modalités de partage des risques sont des éléments critiques auxquels les gouvernements au Canada doivent s'attarder pour que les retombées économiques potentielles se matérialisent.

Plus spécifiquement, en matière d'investissements dans les infrastructures, les problèmes auxquels doivent faire face les gouvernements sont multiples. Il y a le problème du dépassement des coûts et de la surfacturation qui peut miner la crédibilité de certains projets dans l'esprit des citoyens.

Certains de ces problèmes sont causés par des déficits de compétences en ce qui concerne les gestionnaires de grands projets. Il faut également bien planifier ces projets afin d'éviter qu'ils ne créent des goulots d'étranglement dans l'approvisionnement de certains biens et services ou des pénuries de main-d'œuvre au sein de certaines professions ou de certains métiers.

Les gouvernements qui s'engagent à faire des investissements importants en faveur des infrastructures doivent s'assurer que les projets choisis sont les meilleurs pour générer la croissance attendue et diversifier l'économie. Ainsi, le choix des projets doit s'appuyer sur de bonnes analyses coûts-bénéfices. Les gouvernements doivent aussi rendre des comptes aux contribuables. Ils doivent assurer la transparence complète de la gestion des fonds publics investis dans ces projets et ne laisser planer aucun soupçon quant à de possibles manœuvres partisans derrière certains contrats.

Peut-on m'accorder cinq minutes de plus?

Son Honneur le Président : Le Sénat accorde-t-il plus de temps à l'honorable sénatrice?

Des voix : D'accord.

La sénatrice Bellemare : Enfin, la mise en œuvre des projets importants doit respecter des procédures simples et aussi rapides que possible.

[Traduction]

Je suggère donc que nous proposons, par l'intermédiaire du ministre des Finances, que le gouvernement crée un conseil canadien qui serait responsable de la surveillance de l'infrastructure et des pratiques exemplaires. Ce conseil fédéral-provincial serait composé d'experts et non de politiciens. Il serait indépendant des gouvernements et aurait le statut de service autonome ou un statut semblable à celui du directeur parlementaire du budget. Le conseil n'aurait pas pour objectif d'intervenir dans des dossiers de compétence provinciale ou dans l'attribution de contrats. Il ne remplacerait pas Infrastructure Canada.

Le conseil servirait de vitrine et de forum fédéral pour informer les Canadiens au sujet de projets d'infrastructure publique. Le rôle principal du conseil serait de veiller à ce que les projets d'infrastructure favorisent l'atteinte d'objectifs majeurs, notamment la diversification de l'économie canadienne, la compétitivité et la création d'emplois partout au Canada. Le conseil veillerait à l'optimisation des avantages économiques découlant des investissements du gouvernement dans l'infrastructure.

[Français]

Ce conseil n'interviendrait pas dans la répartition des fonds qui doivent être répartis selon une formule équitable qui tient compte du poids démographique et des besoins spécifiques des provinces et des territoires, ainsi que des besoins du Canada dans son ensemble. Par son action, il vise à maximiser les effets multiplicateurs des investissements en infrastructure. Ce faisant, il préviendra les pénuries de main-d'œuvre.

Plus spécifiquement, le mandat de ce conseil pourrait comprendre les activités suivantes : entreprendre des analyses coûts-bénéfices des projets d'infrastructure financés par le gouvernement fédéral; assurer le développement des compétences spécifiques pour les gestionnaires de tels projets, de concert avec les institutions de formation; publier des données et informations pertinentes destinées au public concernant les différents projets; promouvoir de meilleures pratiques d'attribution et de définition des contrats et des modalités de partage de risque au sein des partenariats public-privé; et entreprendre toute activité à la demande des gouvernements partenaires.

La création d'un tel conseil fédéral-provincial contribuera ainsi à répondre aux préoccupations de plusieurs experts, ainsi qu'à celles des contribuables.

Ce conseil pourrait être financé par le gouvernement fédéral; il pourrait aussi s'autofinancer en partie en offrant des services de consultation aux provinces et aux municipalités et au moyen d'activités de développement des compétences.

Bref, cette motion demande au ministre des Finances de procéder à la création d'un tel conseil afin que le programme d'investissement en infrastructure ait des effets pleinement structurants sur notre économie, qu'il crée de bons emplois pour les Canadiens, et qu'il

innove en plaçant le Canada sur le chemin de l'économie durable. Il ne faut surtout pas improviser les dépenses en infrastructures, étant donné que le fonds est prévu pour une période de 10 ans. Si celles-ci sont réussies, elles placeront notre pays et notre économie en tête au cours du XXI^e siècle.

Merci beaucoup, chers collègues.

(Sur la motion de la sénatrice Martin, le débat est ajourné.)
