

De la base  
au sommet :  
le rôle des  
gouvernements locaux  
dans la construction du  
réseau d'infrastructures  
économiques  
du Canada

par Sara Ditta

# Remerciements



Le Mowat Centre remercie sincèrement l'Association canadienne de la construction de son soutien financier et d'avoir commandé ce rapport.

L'auteure désire remercier les experts qui ont généreusement consacré leur temps et leur expertise dans le cadre des entrevues de recherche, de même que les lecteurs critiques externes qui ont fourni des commentaires utiles. L'auteure tient également à remercier Noah Zon, Sunil Johal, Andrew Galley, Bill Forward, Emma Tarswell et Jamie Van Ymeren du Mowat Centre de leur rétroaction, leur soutien et leur travail de conception. Toute erreur subsistante relève de la seule responsabilité de l'auteure.

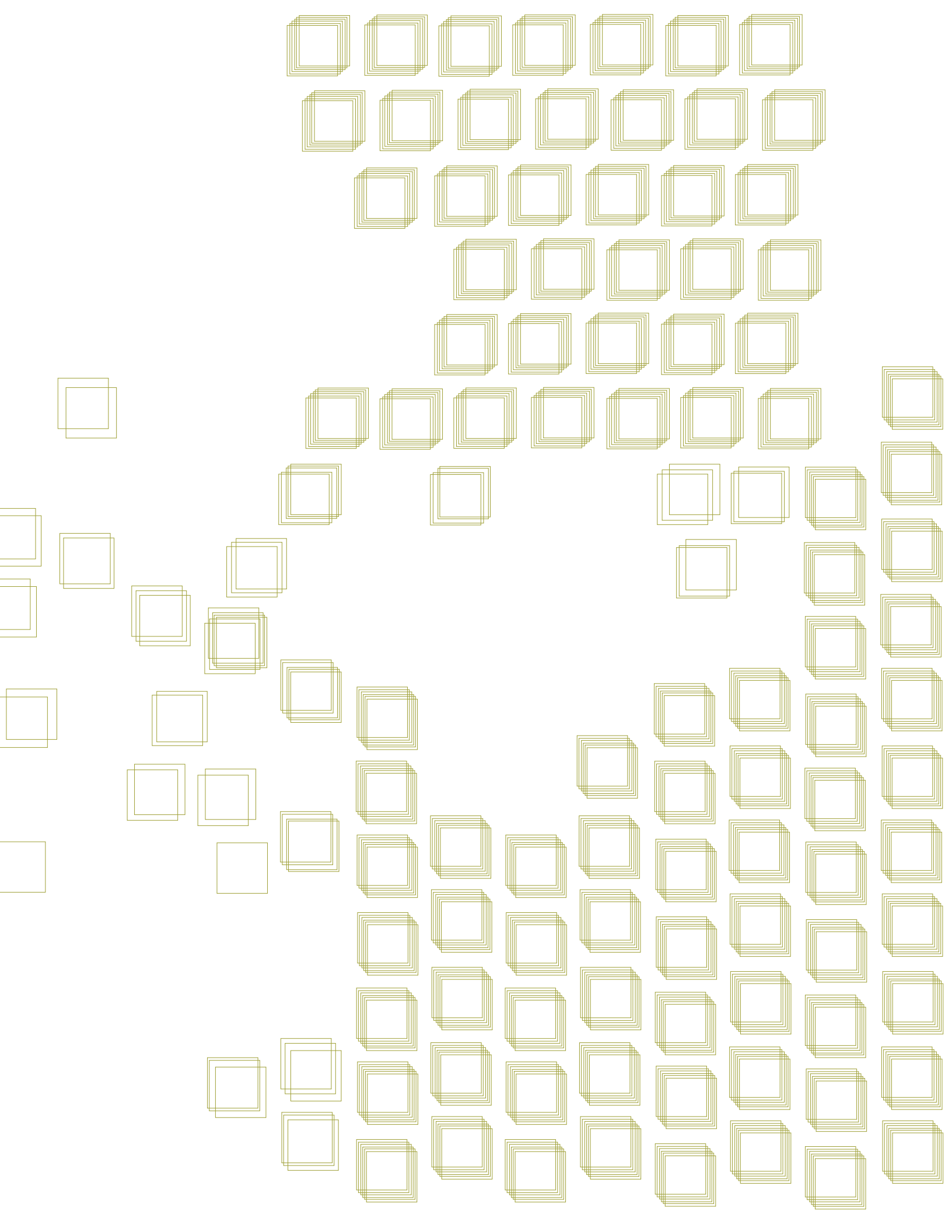
## Sara Ditta

Sara Ditta est associée à la recherche et aux politiques au Mowat Centre. Elle est titulaire d'un diplôme d'études supérieures de l'École de politique publique et de gouvernance de l'Université de Toronto et d'un baccalauréat en journalisme de l'Université Carleton. Avant de se joindre au Mowat Centre, elle a produit des rapports portant sur la politique de santé aux États-Unis et a travaillé avec des ministères gouvernementaux à Toronto et à Ottawa.

# Table des matières

---

Résumé	1
Introduction	4
Contexte	6
Défis	12
Occasions et facteurs de succès	17
Recommandations	31



# Résumé

La prospérité économique à long terme du Canada est étroitement liée à l'état des infrastructures publiques du pays. Les infrastructures sont les piliers du commerce, de la compétitivité et de la productivité. Pourtant, le réseau d'infrastructures publiques du Canada a, depuis longtemps, été négligé et sous-financé.

L'Indice de la compétitivité mondiale du Forum économique mondial illustre la perception selon laquelle le Canada manque d'infrastructures de qualité, étant donné qu'il a récemment affiché un recul dans cette catégorie, ayant passé du 13<sup>e</sup> rang en 2010 au 19<sup>e</sup> rang en 2014.<sup>1</sup> Les conclusions mettent en lumière les besoins non comblés en matière d'infrastructures économiques d'envergure au Canada, entre autres, les routes et les ports qui se sont vu attribuer une note particulièrement basse. Il existe un besoin évident d'avoir un réseau d'infrastructures solide et stratégique à l'échelle du pays afin de concrétiser la vision nationale axée sur des relations commerciales plus solides, une productivité accrue et une meilleure qualité de vie.

Malgré de récentes augmentations modestes des investissements en infrastructures, le besoin continue de dépasser le financement disponible. Les engagements pris par le nouveau gouvernement en vue de consentir des investissements importants et de doubler les dépenses fédérales au chapitre des infrastructures sont prometteurs. Mais, même avec des niveaux de financement plus élevés, il est nécessaire de faire preuve de stratégie et de tirer le maximum de chaque dollar investi.

Pour assurer que les investissements produisent les meilleurs résultats possible, il est essentiel, dans un premier temps, de faire un examen interne pour déterminer la façon dont les gouvernements fonctionnent et collaborent pour créer un réseau intégré d'infrastructures. Actuellement, il n'y a aucune stratégie cohérente ni aucun alignement entre les gouvernements au Canada pour appuyer la planification des infrastructures et les investissements connexes. Plus particulièrement, la participation inadéquate des gouvernements locaux — lesquels possèdent et gèrent la majorité des infrastructures du Canada — représente une carence importante.

Bien qu'il y ait de nombreux cas de projets d'infrastructure multigouvernementaux où les municipalités sont appelées à jouer un rôle clé, et quelques exemples où elles ont été la force d'impulsion de projets d'envergure, notre analyse confirme qu'il est difficile pour les gouvernements locaux d'influer de manière importante sur les décisions d'investissements en infrastructures. Voici quelques défis auxquels se heurtent les gouvernements locaux :

- » Les gouvernements locaux possèdent actuellement la majorité des infrastructures du Canada, mais ne disposent pas d'outils financiers suffisants pour financer leur part.
- » Il existe peu d'occasions de coordonner entre les différents ordres de gouvernement les stratégies d'investissements en infrastructure qui mettent l'accent sur la croissance économique.
- » Les grands centres urbains font des contributions économiques importantes qui exigent plus

1 « The Global Competitiveness Report 2014-2015 », Forum économique mondial. 2014. <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/rankings/>, p. 147; « The Global Competitiveness Report 2009-2010 –Canada Country Profile », Forum économique mondial. 2009. <http://www.weforum.org/pdf/GCR09/Report/Countries/Canada.pdf>.

particulièrement des investissements en infrastructures plus importants pour les appuyer.

- » Les gouvernements locaux font face à des contraintes et ne profitent d'aucune mesure d'incitation pour les encourager à intégrer les réseaux d'infrastructure d'importance nationale dans leur planification locale.

En somme, ces défis nuisent à l'harmonisation et, par conséquent, minent la valeur stratégique des investissements en infrastructures au Canada.

Par ailleurs, le leadership du gouvernement fédéral n'a pas de stratégie efficace lui permettant de bien cibler les investissements en infrastructures. Toute approche stratégique devrait tenir compte de la croissance économique et de la productivité, lesquelles devraient figurer au premier plan dans l'établissement des priorités en matière d'investissements. Les efforts récents du gouvernement fédéral à cet égard ont été obscurs et ne sont pas allés suffisamment loin pour cibler stratégiquement les fonds ayant des impacts importants sur le commerce et la productivité.

Le présent rapport examine les réussites et les défis dans les approches adoptées par les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux en matière de planification d'infrastructures d'envergure favorisant la productivité et les décisions d'investissement connexes, et porte une attention particulière sur la question de la participation locale. En nous basant sur des études antérieures et des entrevues réalisées auprès de dix-sept experts, nous analysons les approches de coordination, de leadership et d'investissements, et la façon dont chaque approche peut être renforcée pour répondre aux demandes d'infrastructures qui sont liées à une augmentation de la croissance économique et des débouchés commerciaux à l'échelle mondiale.

Nous dégageons trois principaux facteurs de succès pour renforcer et améliorer la planification d'infrastructures et la prise de décision :

- » Une coordination et une consultation qui englobent tous les partenaires gouvernementaux
- » Un leadership fort pour fournir une orientation et établir les priorités
- » Des investissements fiables et stratégiques provenant de diverses sources

Nos recommandations reposent sur l'importance de disposer de données concrètes, d'assurer une harmonisation, de cibler le soutien et d'élaborer une stratégie.

### *Données probantes*

- » Réaliser une analyse économique détaillée qui fournirait des données probantes sur les avantages liés aux infrastructures d'envergure qui accroissent la productivité, notamment les avantages dont profiteraient les gouvernements locaux.

### *Harmonisation*

- » Créer des forums régionaux de coordination qui regroupent les gouvernements fédéral, provinciaux/territoriaux et municipaux, y compris les intervenants ayant une expertise en matière d'infrastructure et de développement économique.

### *Soutien*

- » Mettre au point de nouveaux mécanismes d'incitation qui visent à encourager les gouvernements locaux à porter plus d'attention au réseau national d'infrastructure économique en leur accordant une plus grande part des avantages financiers.
- » Cerner des types de projets particuliers pour des investissements ciblés — notamment ceux ayant des effets notables sur le commerce et la productivité — fondés sur les priorités établies par les forums intergouvernementaux.

## Stratégie

- » Revoir la stratégie fédérale sur les portes d'entrée et les corridors.
- » Intégrer le développement économique dans les processus infranationaux de planification des immobilisations.

La collaboration de tous les niveaux de gouvernement, ainsi qu'une bonne coordination entre ces derniers, est essentielle à une prise de décision stratégique, plus particulièrement pour les projets d'infrastructure qui auront vraisemblablement le plus grand impact sur la croissance économique et la productivité. Une coordination efficace saura également tirer avantage de l'importance du secteur privé, étant donné qu'il peut jouer et jouera un rôle clé dans plusieurs projets d'infrastructure économique et commerciale. Cela contribuera, en définitive, à créer une approche où la construction des infrastructures vise l'atteinte d'un but commun, soit de maximiser l'impact de chaque dollar investi dans l'infrastructure et de tirer parti des occasions de croissance économique pour assurer la prospérité future — plutôt que l'approche fragmentaire et décousue qui prévaut actuellement.



# Introduction

La compétitivité et la croissance économique du Canada sont renforcées par un réseau d'infrastructures publiques qui favorisent le commerce, augmentent la productivité et stimulent la croissance économique. Ce réseau fournit des connexions au sein des villes et entre celles-ci, relie les régions et donne un accès au reste du monde.

L'économie mondiale étant de plus en plus intégrée, le Canada se doit d'assurer que son réseau d'infrastructures peut répondre à ses futures aspirations de croissance. Les périodes de négligence à la fin du 20<sup>e</sup> siècle ont laissé un héritage d'infrastructures désuètes, inefficaces et parfois en décrépitude, et ont créé un écart important au chapitre des investissements qui doit être comblé.

Alors que le Canada a poursuivi un ambitieux programme commercial avec l'Asie, l'Amérique latine et les marchés européens, les gouvernements municipaux ont eu, au cours des dernières décennies, à assumer la responsabilité d'une plus grande part des infrastructures publiques qui ont un impact important sur la capacité commerciale du pays. Les infrastructures municipales influencent également la croissance économique en créant des emplois, en réduisant la congestion et en augmentant le PIB.

Les infrastructures appartenant aux gouvernements locaux comprennent les routes, les ponts et d'autres infrastructures qui sont reliés à de plus grands réseaux commerciaux. Ces infrastructures sont des éléments essentiels du réseau qui permettent la distribution de produits et de services à destination et en provenance du Canada. Un port, un aéroport ou une plaque tournante internationale sont vraisemblablement aussi efficaces et efficaces que les infrastructures auxquelles ils sont reliés – dont la propriété, l'exploitation et l'entretien de la plupart de ces infrastructures relèvent des gouvernements locaux.

Malgré ce rôle important, on fait souvent abstraction des perspectives locales et on donne aux municipalités peu d'occasions de contribuer aux discussions portant sur les investissements stratégiques en infrastructures d'importance nationale. Les gouvernements locaux peuvent fournir une expertise et des connaissances importantes en vue de la réalisation de grands projets d'infrastructure. Dans certains cas, les gouvernements locaux ont joué un rôle déterminant dans le lancement de projets ayant un caractère transformateur sur le plan économique, en faisant preuve d'un énorme soutien local et en jumelant leurs efforts aux priorités fédérales et provinciales.

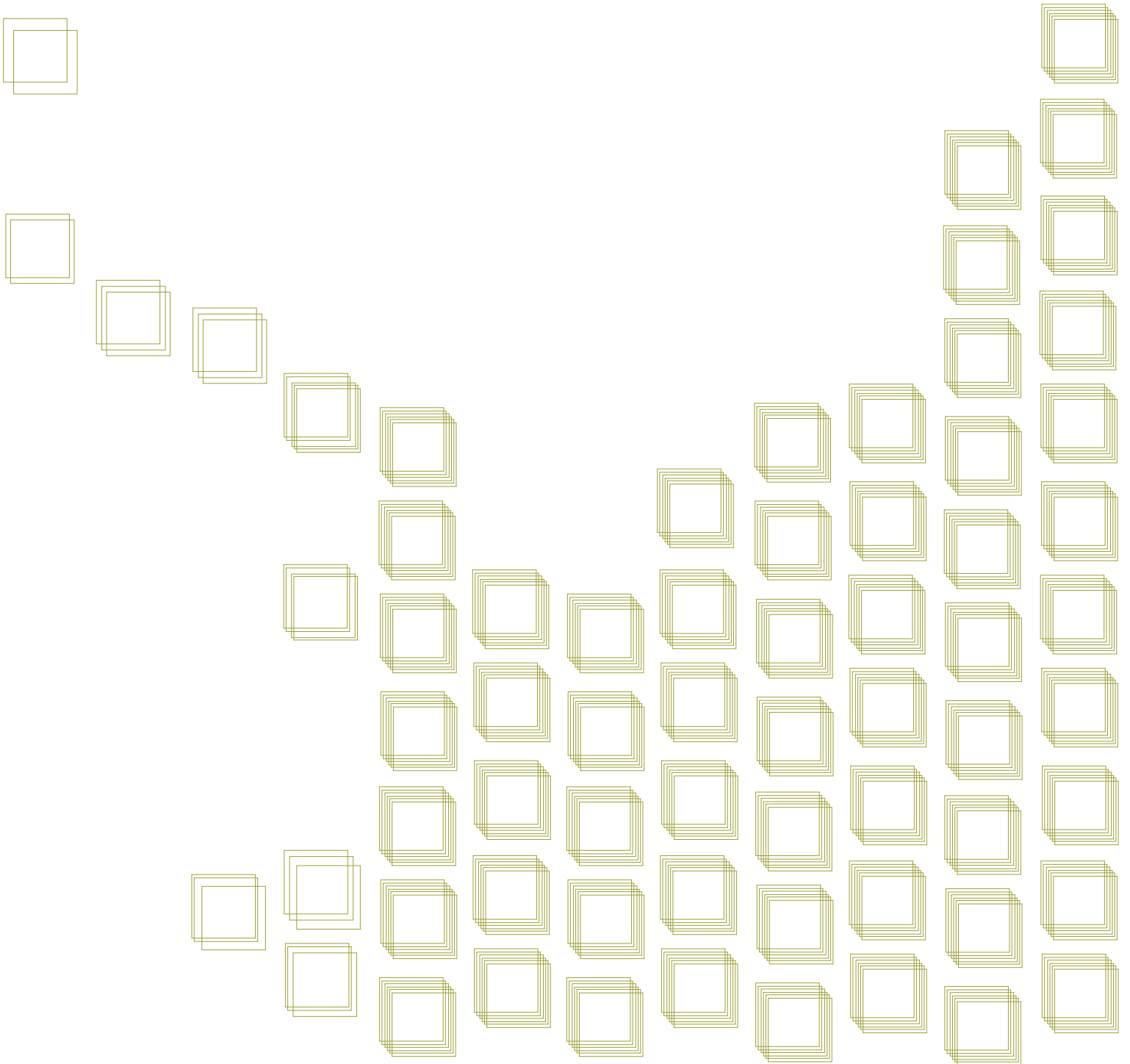
Toutefois, dans d'autres cas, il peut s'avérer difficile pour les municipalités d'intégrer à leur planification locale d'infrastructures les avantages pouvant découler de plus grandes occasions économiques régionales et mondiales, étant donné qu'elles doivent composer avec une longue liste de besoins et de demandes en matière d'infrastructure, dont certains concernent des enjeux essentiellement locaux. Ce défi est exacerbé par un contexte dans lequel les gouvernements locaux disposent d'outils financiers limités et ont peu d'occasions de s'impliquer dans les priorités d'infrastructure régionales ou nationales.

Pour créer un réseau de transport multimodal moderne et efficace qui augmente la productivité et permet au Canada d'être plus concurrentiel sur le marché mondial, il faudra une coordination efficace et une prise de décision stratégique qui impliquent tous les niveaux de gouvernement, en plus de la participation d'intervenants clés, dont ceux du secteur privé. Une bonne coordination est nécessaire pour



veiller à ce que les ministères et services gouvernementaux au pays communiquent entre eux les priorités, harmonisent leurs efforts et maximisent l'impact des investissements.

Dans le présent rapport, la recherche est fondée sur l'examen d'études et de documents canadiens et internationaux ayant trait à la planification et au développement des infrastructures, de même que dix-sept entrevues en profondeur réalisées auprès d'experts, dont des parties intéressées, des universitaires et des représentants gouvernementaux, anciens et actuels, de tous les niveaux de gouvernement.



# Contexte

## État actuel des infrastructures et croissance économique au Canada

Au cours des dernières années, le Canada a signé de nouveaux accords commerciaux internationaux, entre autres, l'Accord économique et commercial global (AECG) avec l'Union européenne. Pour tirer avantage des occasions d'augmenter le commerce des biens et services, le Canada devra renforcer les infrastructures qui rendent possibles de tels échanges commerciaux, y compris ses portes d'entrée et ses corridors. Par exemple, selon une étude réalisée par Transports Canada et l'Association canadienne des autorités portuaires, on estime qu'il y a un manque à gagner de 5,3 milliards de dollars en investissements pour répondre aux besoins actuels et futurs des infrastructures portuaires du Canada.<sup>2</sup> Le gouvernement fédéral prévoit que l'AECG, à lui seul, accroîtra les échanges bilatéraux de 20 pour cent et augmentera les revenus du Canada de 12 milliards de dollars par année.<sup>3</sup>

En général, les infrastructures publiques sont considérées comme un facteur clé de la compétitivité d'un pays; de fait, lorsque le Forum économique mondial évalue la compétitivité des pays à l'échelle mondiale, l'un des principaux piliers sur lequel il fonde son évaluation est l'état des infrastructures des pays.

*Par suite de décennies d'investissements limités, le Canada affiche un énorme déficit d'infrastructures, soit le manque de financement nécessaire pour assurer l'entretien approprié des infrastructures existantes.*

Les infrastructures sont étroitement liées à la productivité et à la qualité de vie, et ce, à plusieurs égards. Par exemple, il a été établi que la congestion a un impact négatif sur les villes partout au pays et coûte presque 15 milliards de dollars par année ou près de 1 pour cent du PIB du Canada.<sup>4</sup> Les infrastructures sont également un facteur important que considèrent les entreprises qui veulent investir au Canada, puisque des infrastructures inadéquates peuvent entraîner une augmentation des coûts et une baisse du rendement des investissements — ce qui nuit finalement à la prospérité économique future du Canada. Une récente étude indique que l'écart de la croissance de la productivité du Canada, qui existe depuis des décennies, est étroitement lié au manque d'investissements dans les infrastructures publiques.<sup>5</sup>

2 Alex Brinkley, « Trade deals shine spotlight on Ports », *Canadian Sailings*. 16 février 2015. <http://www.canadiansailings.ca/?p=9576>; Wendy Zatylny. Remarques devant le Comité permanent des finances, Chambre des communes. 18 novembre 2014. <https://openparliament.ca/committees/finance/41-2/58/wendy-zatylny-1/only/>.

3 *Canada- Union européenne : Accord économique et commercial global (AECG)*. Gouvernement du Canada, Ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement. 4 novembre 2014. <http://international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ceta-aecg/understanding-comprendre/overview-apercu.aspx?lang=fra>

4 « Les bases d'un Canada compétitif : la nécessité d'investir de façon stratégique dans les infrastructures », La Chambre de commerce du Canada. Décembre 2013. [http://www.chamber.ca/fr/medias/blogue/131218-Les-bases-dun-Canada-competitif/131218\\_Les\\_bases\\_dun\\_Canada\\_competitif.pdf](http://www.chamber.ca/fr/medias/blogue/131218-Les-bases-dun-Canada-competitif/131218_Les_bases_dun_Canada_competitif.pdf), p. 1.

5 Casey G. Vander Ploeg et Mike Holden, « À la croisée des chemins : Arguments en faveur d'un investissement soutenu et stratégique dans l'infrastructure publique », Canada West Foundation. Février 2013. <http://cca-acc.com/pdfs/fr/cca/AtTheIntersectionfr2013.pdf>, p. 4, 7.

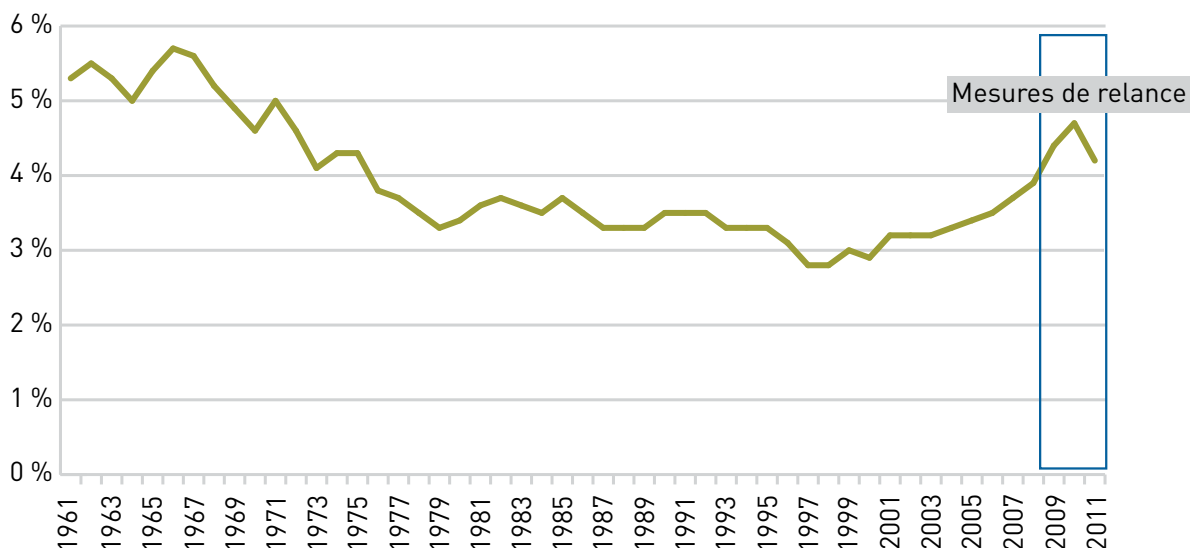
Comme le montre la figure 1, les niveaux d'investissements dans les infrastructures publiques du Canada ont été faibles pendant des décennies avant les plus récentes augmentations des dépenses à ce chapitre, y compris les mesures de relance économique qui ont été prises par suite de la crise financière mondiale.<sup>6</sup>

Par suite de décennies d'investissements limités, le Canada affiche un énorme déficit d'infrastructures, soit le manque de financement nécessaire pour assurer l'entretien des infrastructures existantes. Le déficit en matière d'infrastructures municipales a été évalué à 171,8 milliards de dollars, bien que le déficit puisse se chiffrer à 400 milliards de dollars si l'on inclut les infrastructures qui appartiennent aux autres niveaux de gouvernement.<sup>7</sup>

Au cours des dernières décennies, plusieurs facteurs clés ont exacerbé le déficit d'infrastructures qui prévaut actuellement au Canada :

- » La plupart des infrastructures du Canada ont été construites au milieu du 20<sup>e</sup> siècle.
- » Le Canada a connu une période soutenue de faibles investissements en infrastructures publiques au cours de la fin du 20<sup>e</sup> siècle comparativement à des pays similaires, de même que pendant d'autres périodes de son histoire.
- » La croissance de l'économie et de la population du Canada a exercé des pressions sur les infrastructures existantes.
- » Les gouvernements locaux ont eu à assumer de nouvelles responsabilités en matière d'infrastructures sans disposer de ressources suffisantes pour les gérer adéquatement.

FIGURE 1 : TOTAL DES INVESTISSEMENTS PUBLICS EN POURCENTAGE DU PIB



En gros, le Canada fait face à un double besoin en matière d'infrastructures publiques : réparer les infrastructures vieillissantes actuelles qui ont été délaissées pendant des décennies et développer de nouvelles infrastructures afin de tirer parti des occasions de développement économique. Un soutien de taille est nécessaire pour accroître la capacité afin de tenir compte des aspirations fédérales de croissance économique.

6 Chiara Cautillo, Noah Zon et Matthew Mendelsohn, « Rebuilding Canada: A New Framework for Renewing Canada's Infrastructure », Mowat Centre. August 2014. [http://mowatcentre.ca/wp-content/uploads/publications/92\\_rebuilding\\_canada.pdf](http://mowatcentre.ca/wp-content/uploads/publications/92_rebuilding_canada.pdf), p. 2.

7 « 2012 Routes et systèmes d'eau potable, d'eaux usées et d'eaux pluviales municipaux », Le Bulletin de rendement des infrastructures canadiennes. Septembre 2012. [http://www.canadainfrastructure.ca/downloads/Canadian\\_Infrastructure\\_Report\\_Card\\_FR.pdf](http://www.canadainfrastructure.ca/downloads/Canadian_Infrastructure_Report_Card_FR.pdf); « Investir dans notre avenir », PwC. <http://www.pwc.com/ca/fr/services/deals/infrastructure-project-finance/financing-the-future.html>.

## Programmes d'infrastructure fédéraux actuels

Les gouvernements dans l'ensemble du Canada ont reconnu le besoin d'investir dans les infrastructures à la lumière du contexte actuel. Plus récemment, le gouvernement du Canada a dévoilé en 2013 un nouveau plan Chantiers Canada (NPCC), qui se prolongera sur la période de 2014 à 2024. Le NPCC vient s'ajouter au plan Chantiers Canada initial, qui s'est déroulé de 2007 à 2014. Le plan prévoit plus de 47 milliards de dollars de nouveaux fonds pour des projets d'infrastructure sur dix ans, dont la majorité vise à appuyer les municipalités.<sup>8</sup>

Les éléments suivants constituent les volets les plus importants du NPCC en ce qui a trait aux projets d'infrastructure d'envergure :

- » Le Fonds de la taxe sur l'essence, qui prévoit 21,8 milliards de dollars sur dix ans (plus de 2 milliards par année) principalement pour des projets d'infrastructure locale.
- » Le nouveau Fonds Chantiers Canada, qui prévoit 14 milliards de dollars pour des projets d'infrastructure sur dix ans.
- » Le Fonds PPP, qui prévoit 1,25 milliard de dollars sur cinq ans pour appuyer des projets réalisés par l'entremise de partenariats public-privé.

En plus de ces trois volets, le NPCC comprend 10,4 milliards de dollars sur dix ans sous forme de remboursement additionnel de la TPS aux municipalités. Cet allègement fiscal sur les coûts des municipalités fait partie du Fonds d'amélioration des collectivités du NPCC, de même que le Fonds de la taxe sur l'essence, bien que le remboursement ne soit pas directement lié à des investissements en infrastructures.

Le Fonds de la taxe fédérale sur l'essence, qui est récemment devenu une source permanente de financement des infrastructures, fournit un soutien aux municipalités, les fonds étant versés par les gouvernements provinciaux. Ce financement est généralement octroyé aux provinces en fonction du nombre d'habitants. Contrairement aux autres fonds d'infrastructure, le Fonds de la taxe sur l'essence permet aux municipalités de choisir les projets et de les prioriser selon leurs besoins.

Le nouveau Fonds Chantiers Canada est un volet clé du nouveau plan Chantiers Canada. Comme le souligne un rapport de la Canada West Foundation, le volet des infrastructures nationales (VIN) de 4 milliards de dollars du Fonds offre le plus grand potentiel en matière de financement fédéral destiné à des infrastructures liées au commerce.<sup>9</sup> Le VIN appuie des projets d'« importance nationale » qui sont sélectionnés par le gouvernement fédéral selon le mérite, plus particulièrement en fonction de leur contribution à la croissance économique et à la productivité. À titre de comparaison, le volet des infrastructures provinciales et territoriales de 10 milliards de dollars finance des projets d'envergure nationale et régionale qui s'inscrivent dans une vaste gamme de catégories, et prévoit à la fois un financement de base et des versements en fonction du nombre d'habitants.

Au début et au milieu de 2015, le gouvernement fédéral a annoncé plusieurs projets d'infrastructure qui seront financés en vertu du nouveau plan. Quelques projets du VIN ont été annoncés jusqu'à présent, entre autres, 583 millions de dollars pour la construction d'une voie de contournement à Calgary et 165 millions de dollars pour la construction d'un canal de sortie pour la prévention des inondations au Manitoba.<sup>10</sup>

8 « Plan budgétaire 2013 – Chapitre 3.3 : Le nouveau plan Chantiers Canada », Gouvernement du Canada. 2013 <http://www.budget.gc.ca/2013/doc/plan/chap3-3-fra.html>

9 John Law et Carlo Dade, « Construire sur notre avantage : Améliorer l'infrastructure commerciale du Canada », Canada West Foundation. Novembre 2014. <http://cca-acc.com/pdfs/fr/information/construireurnotreavantage2014.pdf>, p. 9.

10 « Le Canada engage des fonds pour la construction du tronçon sud-ouest de la voie de contournement de Calgary », Gouvernement of Canada, communiqué de presse. 30 juillet 2015. <http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?nid=1011079>; « Le gouvernement du Canada engage des fonds au titre du Projet des canaux de sortie du lac Manitoba et du lac St-Martin au Manitoba », Gouvernement of Canada, communiqué de presse. 31 juillet 2015 <http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?nid=1014879>

En règle générale, les fonds fédéraux sont également conditionnels à des contributions financières équivalentes d'autres gouvernements partenaires. La contribution maximale du fédéral dans le cadre de projets à coûts partagés qui impliquent les municipalités est généralement limitée à 33 pour cent et le financement provenant du Fonds de la taxe sur l'essence ne peut servir au titre de la contribution d'une municipalité dans le cadre d'une soumission pour un projet relevant du plan Chantiers Canada.

## Approches actuelles en matière d'infrastructures selon le niveau de gouvernement

Tous les niveaux de gouvernement ont un intérêt dans les infrastructures qui favorisent la productivité, et chacun joue un rôle dans l'établissement de priorités stratégiques. Toutefois, les définitions varient quant au rôle que devraient jouer les gouvernements municipaux, provinciaux et fédéral, de même que ce qu'ils accomplissent actuellement. Toutefois, chacun se penche sur les questions d'infrastructures sous un angle particulier, avec différents objectifs et différentes contraintes qui s'inscrivent dans le cadre actuel.

	Gouvernements municipaux	Gouvernements provinciaux	Gouvernement fédéral
Propriété des infrastructures publiques	Part majeure — comprend les routes, les ponts, les réseaux d'égout, les systèmes d'alimentation en eau, les ports locaux	Part modérée — comprend les routes, les ponts et les autoroutes	Part mineure — comprend certains aéroports, ports et infrastructure frontalière
Compétences les plus importantes selon le niveau gouvernement*	Vision solide de l'économie locale.  Connaissances des conditions et besoins particuliers des collectivités.	Une vision de haut niveau des forces et des occasions économiques dans une région.  Définir les priorités stratégiques provinciales et régionales	Une vision générale des objectifs nationaux et des accords commerciaux internationaux

\* Renseignements basés sur des entrevues réalisées en novembre et décembre 2014.

Il y a actuellement des disparités sur le plan des rôles et des priorités entre les différents niveaux de gouvernement et, qui plus est, il existe peu d'occasions de collaborer et de mettre à profit les forces que les gouvernements municipaux, provinciaux et fédéral ont à offrir. En général, tous les niveaux de gouvernement fonctionnent de façon plus ou moins indépendante les uns des autres, bien qu'il y ait eu quelques efforts récemment qui ont favorisé une plus grande coordination.

## Coordination entre le développement d'infrastructure et le développement économique

Une coordination intergouvernementale étroite et efficace va au-delà de l'alignement entre les niveaux de gouvernement. Cela comprend également une coordination entre les ministères, particulièrement ceux qui ont des intérêts communs. L'impact des actions prises par différents ministères ou différentes directions au niveau fédéral est entravé quand ces actions ne sont pas coordonnées avec d'autres enjeux d'intérêt mutuel, notamment quand d'autres niveaux de gouvernement sont impliqués.<sup>11</sup>

11 Catherine Gamper et Claire Charbit, « Coordination of Infrastructure Investment Across Levels of Government », International Center for Public Policy. Janvier 2014. <http://scholarworks.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1015&context=icepp>, p. 8.

Les enjeux en matière d'infrastructures et de développement économique sont étroitement liés à l'échelle locale, régionale et nationale. Les infrastructures qui favorisent le commerce et des liens à l'échelle du monde auront vraisemblablement un impact durable sur le développement économique. Par exemple, un récent rapport révèle que le transport aérien qui transite par l'aéroport international Pearson a un impact économique direct important en Ontario — 22,7 milliards de dollars ou 3,6 pour cent du PIB provincial — et que cet impact continuera probablement de croître rapidement au cours des prochaines années.<sup>12</sup> Même lorsque le commerce n'est pas souligné expressément dans les priorités d'infrastructure, il reste que le développement économique est souvent un élément central pour justifier des investissements.

Il existe actuellement des mécanismes à l'échelle des gouvernements du Canada qui visent la promotion du développement économique. Au niveau du gouvernement fédéral, des organismes de développement régional ont pour mandat d'accroître la compétitivité dans certaines régions du Canada, tandis que des bureaux de développement économique aux niveaux provincial et municipal visent à promouvoir des initiatives de croissance dans des juridictions particulières. Il n'en demeure pas moins que la coordination entre les ministères, les directions et les services de développement économique et d'infrastructure au niveau municipal, provincial et fédéral est, somme toute, limitée.<sup>13</sup> Quelques-uns des obstacles pouvant contrecarrer une coopération efficace et l'établissement de liens importants entre le travail portant sur le développement économique et les infrastructures comprennent les contraintes de temps et de ressources dans les ministères et l'absence d'une stratégie pour encourager une coopération plus étroite.

12 « Global Hub Economic Impact Study: A report prepared for the Greater Toronto Airports Authority », *Frontier Economics*. Février 2014.

13 Entrevues réalisées en décembre 2014

## Étude de cas : Approches fédérales du passé et du présent en matière d'infrastructures d'importance nationale

Le volet des infrastructures nationales (VIN) du nouveau plan Chantiers Canada représente une mesure importante du gouvernement fédéral en vue d'appuyer le réseau d'infrastructures économiques du Canada. Le VIN comprend des catégories d'infrastructure comme les ports et les aéroports, lesquels étaient absents des programmes d'infrastructure stratégique précédents axés sur les projets d'importance nationale et il élimine progressivement les infrastructures comme les installations sportives et culturelles qui faisaient partie précédemment d'initiatives similaires. Le VIN donne également l'occasion aux municipalités de présenter des demandes de financement directement au gouvernement fédéral.

Toutefois, le financement du VIN est limité comparativement à d'autres programmes qui visaient un plus vaste éventail d'infrastructures, y compris ses prédécesseurs, soit le volet des grandes infrastructures et le Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique. Le financement au cours des dix prochaines années devrait être moins élevé que celui des programmes précédents qui comprenaient des catégories plus diversifiées, quoique moins nombreuses. En outre, le plan Chantiers Canada original comportait des catégories précises consacrées aux infrastructures liées au commerce, notamment le Fonds pour les portes d'entrée et les passages frontaliers de 2,1 milliards de dollars et l'Initiative de la Porte et du Corridor de l'Asie-Pacifique de 1 milliard de dollars, qui ont tous deux été retranchés du plus récent plan Chantiers Canada. En gros, le VIN vise à couvrir un vaste terrain avec des fonds limités destinés à de grands projets d'infrastructure d'importance nationale.

### CATÉGORIES PRÉVUES DANS LES PROGRAMMES D'INFRASTRUCTURE STRATÉGIQUE DE PORTÉE NATIONALE

Nouveau plan Chantiers Canada : volet des infrastructures nationales 4 milliards \$ annoncés, prévus sur 10 ans (lancé en 2014)	Plan Chantiers Canada : volet des grandes infrastructures* 6,7 milliards \$, total estimatif** (de 2007 à 2014)***	Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique 4,3 milliards \$, total estimatif**** (de 2004 à 2013)
Autoroutes et routes principales Transport en commun Infrastructures ferroviaires Atténuation des catastrophes Aéroports locaux et régionaux Infrastructures portuaires Systèmes de transport intelligents	Eau potable Gestion des eaux usées Transport en commun Réseau routier national Énergie verte	Infrastructures routières et ferroviaires Transport local Tourisme et développement urbain Traitement de l'eau et des eaux usées Réseaux à large bande

À mesure que les projets du VIN sont mis en œuvre, il semble que les initiatives du gouvernement fédéral à l'égard des grandes infrastructures continuent de s'inscrire dans une tendance de transparence et de stratégie limitées. Les méthodes de sélection de projets demeurent opaques, alors que les objectifs sont vastes. De fait, des centres communautaires de petites villes et un réseau régional à large bande ont tous reçu du financement du volet des grandes infrastructures centré sur des projets d'importance nationale et régionale. Jusqu'à maintenant, la sélection de projets dans le cadre du VIN est, à son tour, caractérisée par un manque de clarté. En effet, plus de un huitième des fonds du VIN (583 millions de dollars) ont déjà été annoncés pour appuyer la construction d'une voie de contournement à Calgary et, dans son communiqué de presse annonçant ce financement, le gouvernement fédéral précise que ce projet stimulera l'économie locale et régionale, mais offre peu de renseignements sur son importance nationale.<sup>14</sup>

Par ailleurs, la part des investissements destinés à des types de projets particuliers n'est pas définie dans les catégories de financement. Précédemment, la majorité des fonds versés dans le cadre du volet des grandes infrastructures et du Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique était destinée aux autoroutes et au transport en commun, malgré le fait que des catégories comme l'énergie verte et les réseaux à large bande figuraient dans la même liste.<sup>15</sup> Par conséquent, même si le gouvernement fédéral fait valoir que des types de projets d'infrastructures particuliers sont d'importance nationale dans le nouveau plan Chantiers Canada, il n'a pas garanti un niveau d'investissements précis pour chacune des catégories mentionnées dans le plan.

\* Au moins les 2/3 des projets figurent dans ces catégories.

\*\* Source : « Rapport sur les plans et les priorités, 2014-2015 – Section II », Infrastructure Canada. 6 mars 2014. <http://www.infrastructure.gc.ca/pub/rpp/2014-15/2014-02-fra.html>.

\*\*\* Certains projets ont été prolongés au-delà de la date limite initiale de 2014.

\*\*\*\* Source : « Rapport sur les plans et les priorités, 2014-2015 – Initiative horizontale », Infrastructure Canada. 6 mars 2014. <http://www.infrastructure.gc.ca/pub/rpp/2014-15/2014-supp-hi-ih-fra.html#ftnref2>.

14 « Le Canada engage des fonds pour la construction du tronçon sud-ouest de la voie de contournement de Calgary », Gouvernement of Canada, communiqué de presse. 30 juillet 2015.

15 Données fondées sur : « Projets du Fonds canadiens sur l'infrastructure stratégique », Infrastructure Canada. 20 janvier 2014. <http://www.infrastructure.gc.ca/prog/csif-fcis-fra.html>; « Plan d'action économique du Canada », Gouvernement du Canada. Mars 2012. <http://hdl.handle.net/11272/I9AKG>.

# Défis

Certains des défis les plus importants que posent l'harmonisation et la coordination concernent les gouvernements municipaux et le manque d'occasions qu'ils ont de participer à l'établissement des priorités stratégiques et d'influencer le processus décisionnel à l'égard des projets d'infrastructure d'envergure qui favorisent la productivité, et ce, en raison de contraintes existantes, ainsi que de facteurs culturels et budgétaires.

Il est important de tenir compte de la perspective locale puisqu'elle a un impact à la fois direct et indirect. Les gouvernements locaux jouent un rôle important pour appuyer directement la productivité et la compétitivité grâce à leur planification des transports et de l'aménagement de leur territoire, ainsi que pour assurer le développement et l'entretien des infrastructures matérielles qui desservent des activités comme le commerce. La perspective locale a également des impacts indirects qui se font sentir par le biais des efforts de renforcement des collectivités.<sup>16</sup>

## Les gouvernements locaux possèdent la majorité des infrastructures du Canada.

La propriété et la responsabilité des stocks de capital d'infrastructures publiques ont changé radicalement au cours des dernières décennies. Dans les années 1950, le gouvernement fédéral possédait la majeure partie du stock d'infrastructures publiques, tandis que les gouvernements municipaux en possédaient la plus petite part. Or, la structure de propriété s'est inversée au cours des dernières années et, comme le démontre la figure 2, la part du gouvernement fédéral a baissé à 12 pour cent des stocks de capital et la part des gouvernements locaux a augmenté à 51 pour cent.<sup>17</sup>

Alors que la construction d'une grande partie des infrastructures du Canada remonte au milieu de 20<sup>e</sup> siècle,<sup>18</sup> la responsabilité de développer, de gérer et d'entretenir les infrastructures a été transférée du gouvernement fédéral aux gouvernements locaux et, dans certains cas, à des entités privées dans les années 1990. Entre autres, le contrôle de plusieurs grands aéroports a été transféré du gouvernement fédéral à des autorités aéroportuaires sans but lucratif.

Des facteurs comme le ralentissement de la croissance de la population et de l'économie, ainsi que l'augmentation des déficits budgétaires, ont également entraîné des contraintes en matière de dépenses d'infrastructures durant les années 1980 et 1990.<sup>19</sup> Bien que le financement ait augmenté depuis, il reste que les investissements sont toujours significativement moins importants que ceux qui seraient nécessaires pour compenser les réductions importantes des dernières décennies.

<sup>16</sup> Entrevues réalisées en décembre 2014.

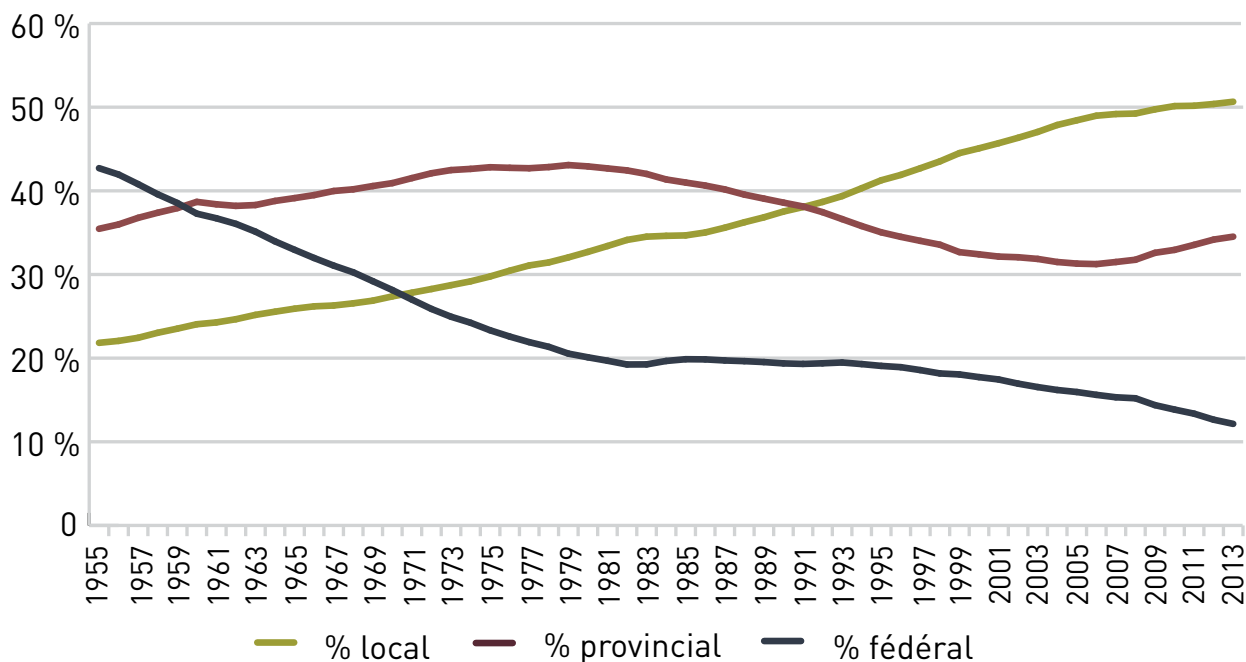
<sup>17</sup> Calculs fondés sur des données de Statistique Canada, tableau CANSIM 031-0002.

<sup>18</sup> Mychèle Gagnon, Valérie Gaudreault et Donald Overton, « L'âge de l'infrastructure publique : une perspective provinciale », Statistique Canada. Février 2008. <http://www.statcan.gc.ca/pub/11-621-m/11-621-m2008067-fra.pdf>, p. 5

<sup>19</sup> Francine Roy, « Des routes et des jeux : dépenses des administrations publiques en infrastructures au Canada de 1961 à 2005 ». Statistique Canada. Février 2008. [http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2008/statcan/11-624-M/11-624-MIE2008019.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2008/statcan/11-624-M/11-624-MIE2008019.pdf), p. 7.



FIGURE 2 : PART DES STOCKS D'INFRASTRUCTURES PUBLIQUES CANADIENNES (1955-2013)



## Les gouvernements locaux n'ont pas de voix importante dans la prise de décision stratégique à la lumière des occasions restreintes de coordination multilatérale

Il y a un certain nombre de forums bilatéraux formels — entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ou entre les gouvernements provinciaux et les municipalités — mais il existe peu d'occasions multilatérales qui favorisent les échanges sur les questions d'infrastructures ou une vision pancanadienne. Parmi le nombre restreint de forums permettant une coordination multilatérale figurent le Conseil de la fédération, les ministres responsables des administrations locales au Canada et les tables rondes informelles, ainsi que des groupes d'intervenants comme la Fédération canadienne des municipalités. Il n'existe actuellement aucun forum officiel pour discuter de politiques en matière d'infrastructures entre les gouvernements fédéral, provinciaux/territoriaux et municipaux. En raison du cadre constitutionnel, le peu d'occasions d'échanges multilatéraux qui existent entre les gouvernements fédéral et municipaux signifie que les interactions sont limitées entre ces parties.

Les provinces ont certains mécanismes formels de coordination avec les gouvernements municipaux. Par exemple, en Ontario, la province a collaboré avec l'Association des municipalités de l'Ontario et la ville de Toronto afin d'examiner le financement et le mode de prestation des services, y compris les infrastructures.<sup>20</sup> L'Ontario a également lancé un plan d'infrastructure sur dix ans qui comprend une stratégie relative aux infrastructures municipales qui est axée principalement sur la gestion des biens.

Bien que le gouvernement fédéral ait travaillé avec des groupes d'intervenants représentant les municipalités, il n'existe aucune occasion officielle permettant aux gouvernements fédéral et locaux de discuter d'infrastructure. Il y a eu de brèves tentatives de renforcer cette relation, plus récemment au début des années 2000, alors que le gouvernement fédéral s'est montré intéressé à travailler plus étroitement avec les gouvernements locaux dans le cadre du « Nouveau pacte pour les villes du

20 « Examen provincial-municipal du financement et du mode de prestation des services : Envisager l'avenir ensemble », Gouvernement de l'Ontario. 2008. <http://www.mah.gov.on.ca/AssetFactory.aspx?did=6053>.

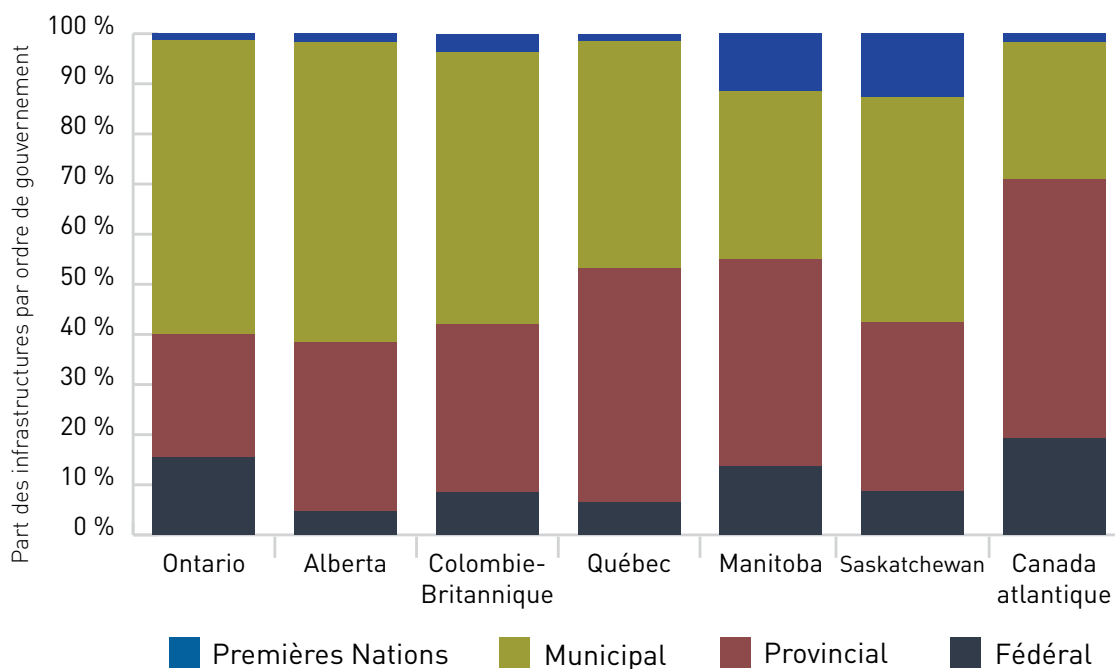
Canada ».<sup>21</sup> Les accords de développement urbain, qui ont été instaurés dans les années 1980, offraient une autre occasion de gouvernance multilatérale, où les trois ordres de gouvernement se penchaient sur des questions stratégiques, comme le développement économique. Toutefois, tous ces accords ont pris fin en 2010. Il y a quelques cas exceptionnels où le gouvernement fédéral a travaillé directement avec les gouvernements municipaux, notamment pour établir rapidement les projets prêts à démarrer dans le cadre des mesures de relance pour stimuler l'économie du Canada à la suite du ralentissement économique mondial en 2008, mais de telles concertations ne sont pas pratique courante.<sup>22</sup>

Actuellement, dans les cas où il y a collaboration, les interactions les plus importantes portant sur les infrastructures qui appuient des objectifs de croissance nationale ont lieu entre les provinces et le gouvernement fédéral, alors que les gouvernements municipaux n'ont habituellement pas de voix importante dans ces discussions.

## Les grands centres urbains font des contributions économiques importantes qui exigent plus particulièrement des investissements en infrastructures plus importants pour les appuyer.

Les grandes villes ont le plus grand impact sur l'économie du Canada, étant donné qu'environ la moitié du PIB du pays est produite dans les six plus grandes villes (Toronto, Montréal, Vancouver, Calgary, Edmonton et Ottawa).<sup>23</sup> L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a déclaré que le déficit d'infrastructures dans un grand centre urbain comme Toronto pourrait limiter sa capacité de concurrencer avec d'autres grandes villes de l'OCDE.<sup>24</sup> Comme les villes sont des moteurs de croissance et d'innovation, il est sans doute peu judicieux de les écarter de la planification des grandes infrastructures d'importance régionale et nationale.

FIGURE 3: STOCKS D'INFRASTRUCTURES PUBLIQUES PAR PROVINCE (2013)



21 André Côté et Michael Fenn, « Provincial-Municipal Relations in Ontario: Approaching an Inflection Point. ». Rapports publiés par IMFG sur les finances et la gouvernance municipales. No 17, 2014.

22 Entrevues réalisées en novembre et décembre 2014.

23 Mark Brown et Luke Rispoli, « Produit intérieur brut métropolitain : estimations expérimentales, 2001 à 2009. ». Statistique Canada. Novembre 2014. <http://www.statcan.gc.ca/pub/11-626-x/11-626-x2014042-fra.pdf>, p.1.

24 « OECD Territorial Reviews: Toronto, Canada », OCDE, 2010, p. 12.

Comme le montre la figure 3, les provinces qui comptent les plus grandes villes au Canada sont celles où la charge d'infrastructures publiques est plus importante à l'échelle municipale, comparativement aux autres provinces.<sup>25</sup> En effet, les responsabilités pour les infrastructures au niveau municipal sont plus grandes en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique, ce qui n'est pas comparable aux autres provinces et ce qui souligne la nature disproportionnée des responsabilités des infrastructures dans les grandes villes.

Bien que les infrastructures dans les municipalités de petite et moyenne taille jouent également un rôle important pour ce qui est de produire des retombées économiques, notamment les infrastructures qui établissent des connexions avec les portes d'entrée, il reste que ce sont les grands centres urbains qui ont le plus grand impact sur la productivité du Canada. Le peu d'influence qu'exercent les dirigeants locaux dans la prise de décision en matière d'infrastructures à l'échelle du Canada constitue une carence, mais surtout pour les grands centres urbains.

## Les gouvernements locaux ne disposent pas des leviers financiers nécessaires pour financer les infrastructures

Les municipalités dépendent lourdement d'une source limitée de revenus pour financer les investissements dans les infrastructures. De fait, elles sont contraintes à percevoir des fonds qui proviennent essentiellement des impôts fonciers, lesquels représentent un moyen rigide et inefficace de générer des revenus. Actuellement, on estime que, sur chaque dollar perçu en impôt au pays, seulement huit cents vont aux municipalités.<sup>26</sup>

De plus, les gouvernements municipaux empruntent pour financer des infrastructures et des biens d'immobilisations, ce qui s'est avéré un moyen utile pour certaines administrations locales désirant faire des investissements à long terme.<sup>27</sup> Toutefois, la capacité d'emprunter des municipalités est restreinte, étant donné que les gouvernements provinciaux établissent les règles et les restrictions en matière d'emprunts.<sup>28</sup> Par ailleurs, les municipalités ne peuvent pas reporter un déficit d'exploitation d'une année à l'autre. En général, les accords existants sur les transferts de recettes donnent aux gouvernements locaux peu d'autonomie pour prioriser leurs décisions d'investissement, offrent peu de transparence ou de prévisibilité pour ce qui est des formules de financement et entraînent des décisions en matière d'investissement pouvant être très politisées.<sup>29</sup>

*Actuellement, on estime que, sur chaque dollar perçu en impôt au pays, seulement huit cents vont aux municipalités.*

En revanche, les gouvernements fédéral et provinciaux ont accès à des impôts directs, ce qui leur fournit des sources de revenus qui croissent de pair avec l'économie. Par exemple, les impôts sur le revenu sont généralement plus orientés sur la croissance économique que les impôts fonciers. De plus, à défaut d'avoir d'autres pouvoirs, comme ceux dont disposent leurs homologues fédéraux et provinciaux, les municipalités doivent plutôt se fier à des moyens comme le zonage et d'autres dispositions relatives à l'aménagement du territoire.

25 Calculs fondés sur des données de Statistique Canada, tableau 031-0002.

26 « Financement municipal et fiscalité équitable », Syndicat canadien de la fonction publique. Mai 2015. [http://cupe.ca/sites/cupe/files/municipal\\_revenues\\_f.pdf](http://cupe.ca/sites/cupe/files/municipal_revenues_f.pdf)

27 Kyle Hanniman, « Why municipal borrowing is no crisis in waiting », The Mowat Centre. 20 mai 2015. <http://mowatcentre.ca/why-municipal-borrowing-is-no-crisis-in-waiting/>.

28 Enid Slack, « Provincial-Local Fiscal Transfers in Canada: Provincial Control Trumps Local Accountability », Institute on Municipal Finance and Governance. Septembre 2009. [http://www.munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/89/slack\\_provinciallocal\\_fiscal\\_transfers\\_in\\_canada\\_copenhagen2009.pdf](http://www.munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/89/slack_provinciallocal_fiscal_transfers_in_canada_copenhagen2009.pdf).

29 Côté et Fenn, 2014, p. 43.

En somme, il est considéré comme irréaliste de s'attendre à pouvoir combler les déficits de financement des infrastructures locales en demandant aux municipalités de se fier essentiellement aux revenus provenant des impôts fonciers.<sup>30</sup> Les gouvernements locaux dans d'autres pays ont accès à d'autres sources de recettes fiscales pour financer les projets d'infrastructure, entre autres les impôts sur le revenu, les taxes à la consommation, les impôts des sociétés, les taxes liées à l'industrie touristique et les droits d'immatriculation de véhicule.

## Les gouvernements locaux font face à des contraintes et ne sont pas incités à intégrer les infrastructures d'importance nationale dans leur planification locale

Le déficit en matière d'investissements pour la construction et l'entretien d'infrastructures municipales signifie que les fonds destinés aux infrastructures font l'objet d'une concurrence serrée. La demande pour financer des projets d'infrastructure est illimitée et elle doit être jumelée à des ressources qui, elles, sont limitées. Par ailleurs, les municipalités doivent assurer la prestation de services de base et s'acquitter de mandats établis par le gouvernement fédéral. Parallèlement, comme les municipalités disposent de moyens financiers restreints, cela signifie qu'elles tireraient des avantages économiques limités pour des investissements qui serviraient à appuyer de grandes infrastructures qui favorisent la productivité.

Comme il existe peu de mesures pour inciter les gouvernements locaux à affecter une part de leurs ressources limitées aux besoins d'un réseau d'infrastructures économiques qui dépasse leurs frontières, certaines municipalités sont susceptibles de déployer des efforts qui visent davantage à stimuler le développement économique local et les services qui procurent des avantages directs que les citoyens locaux peuvent plus facilement constater.<sup>31</sup>

Grâce à un leadership politique solide, certains gouvernements locaux ont pu surmonter ces défis. De fait, il y a un engouement de la part des administrations locales, tant dans les petites collectivités que dans les grandes villes, de transformer leur économie par des moyens qui profiteront à la fois à leur compétence territoriale et à l'économie en général, et plusieurs municipalités se lancent dans une planification à long terme qui dépasse même les échéanciers du gouvernement fédéral. Mais, le contexte actuel auquel sont confrontées les municipalités fait en sorte qu'il est difficile pour ces dernières d'intégrer une perspective nationale dans leurs décisions d'investissements en infrastructures.

30 « OECD Territorial Reviews: Toronto, Canada », OCDE, 2010, p. 169.

31 Entrevues réalisées en novembre et décembre 2014.

# Occasions et facteurs de succès

Bien que les défis soient nombreux, les efforts récents pour appuyer de grands projets d'infrastructure d'importance nationale permettent de dégager des leçons et des enseignements utiles. Comme l'a souligné la Canada West Foundation, l'infrastructure canadienne liée au commerce a des assises solides au Canada sur lesquelles nous pouvons bâtir.<sup>32</sup> Les efforts que le Canada a déployés pour mettre en place une stratégie des portes d'entrée et des corridors permettent de broser un tableau des succès antérieurs ainsi que des difficultés que pose le développement d'un réseau national d'infrastructures pour accroître la compétitivité économique.

Le Cadre de politique nationale du gouvernement du Canada met en lumière des approches clés pour orienter et éclairer la prise de décision stratégique qui favorise la compétitivité, et met l'accent sur l'importance d'une orientation et d'une harmonisation solides en matière de politique nationale entre les partenaires gouvernementaux et les intervenants. En outre, les expériences dans les domaines de la planification et du développement d'infrastructures dans l'ensemble du pays et à l'échelle internationale offrent d'autres perspectives quant aux possibilités d'établir une vision plus stratégique à l'avenir.

Dans l'ensemble, nous avons dégagé trois facteurs de succès clés reliés au développement des infrastructures, lesquels visent à encourager une harmonisation et une prise de décision stratégique et qui, par surcroît, favoriseraient une participation plus importante et plus concrète des gouvernements locaux.

- » Une coordination et une consultation qui englobent tous les partenaires gouvernementaux
  - Harmoniser les priorités en matière d'infrastructures
  - Accroître les occasions de participation des gouvernements locaux
  - Favoriser un dialogue collaboratif plutôt que compétitif
- » Un leadership fort pour fournir une orientation et établir les priorités
  - Intensifier le leadership du gouvernement fédéral
  - Encourager les municipalités à chapeauter des projets d'infrastructure d'envergure
- » Des investissements fiables et stratégiques provenant de différentes sources
  - Accroître la proportionnalité des fonds gouvernementaux
  - Offrir davantage d'incitatifs aux gouvernements locaux
  - Accorder du financement qui cible des priorités précises

32 Law et Dade, 2014, p. 8.

## Étude de cas : Stratégie relative aux portes d'entrée et aux corridors

L'Initiative de la Porte et du Corridor Asie-Pacifique (IPCAP) a été lancée par une coalition d'intervenants locaux de l'industrie du transport des secteurs public et privé par le biais du Vancouver Gateway Council. Ce conseil a été créé dans le but de servir de tribune pour discuter de la planification et des investissements nécessaires dans les infrastructures de transport pour répondre aux demandes commerciales croissantes. Ce projet a évolué pour devenir l'IPCAP après que le gouvernement fédéral a reconnu les efforts soutenus déployés par les parties intéressées.<sup>33</sup> Cette initiative était également favorable aux intérêts du gouvernement fédéral, puisque l'IPCAP s'inscrivait en fait dans le cadre d'une intention plus vaste d'accroître la présence du Canada au chapitre du commerce international, notamment en Chine.

Le gouvernement du Canada a investi plus de 1,4 milliard de dollars dans des projets d'infrastructure stratégique qui ont appuyé l'Initiative de la Porte et du Corridor Asie-Pacifique.<sup>34</sup> Cette initiative a contribué à des augmentations considérables des échanges commerciaux entre l'Ouest canadien et l'Asie, avec le Port Metro Vancouver qui, à lui seul, assure la manutention de fret qui représente 19 pour cent de l'ensemble des échanges commerciaux du Canada.<sup>35</sup> D'autres pays se sont même inspirés de cette initiative, dont les États-Unis, qui cherchaient à accroître leur compétitivité en renforçant leur système de transport multimodal.<sup>36</sup>

D'autres régions du Canada ont emboîté le pas pour former des comités semblables dans le but de calquer les réussites de l'IPCAP, et le gouvernement fédéral a été incité à élaborer son Cadre de politique national sur les portes et les corridors commerciaux stratégiques. Ce document souligne qu'« il faut mettre un accent renouvelé sur le réseau de transport, plutôt que sur un mode ou un élément en particulier ».<sup>37</sup> Ce cadre de politique annonçait également un projet visant à établir deux autres stratégies de portes et de corridors : la Porte continentale et le Corridor de commerce Ontario-Québec et la Porte et le Corridor de commerce de l'Atlantique.

Le niveau de leadership, de coordination et d'investissement sont tous des facteurs qui ont une incidence sur le succès ultérieur, ou le succès mitigé, des efforts subséquents. Alors que l'IPCAP est perçue comme une victoire, les autres initiatives de portes d'entrée ne sont pas considérées comme des réussites sur le plan de leur impact ou du soutien qu'elles ont reçu.<sup>38</sup>

L'IPCAP a bénéficié d'un leadership fort grâce au travail du Vancouver Gateway Council, puisque les intervenants locaux ont mis le projet dans la mire du gouvernement fédéral et ont ensuite incité ce dernier à jouer un rôle actif. De fait, le gouvernement fédéral a joué un rôle de premier plan pour ce qui est de rallier des acteurs clés au sein de la Pacific Gateway Alliance et a fortement commercialisé la porte d'entrée à l'étranger.<sup>39</sup> Toutefois, malgré des tentatives de créer des conseils de porte d'entrée similaires dans d'autres juridictions, le même niveau de soutien n'a pas suivi.

Le manque de coordination pose également un défi. Par exemple, une communication et une coordination limitée pour déterminer où affecter les ressources se sont avérées une embûche dans le cas de la Porte de l'Atlantique. Dès le départ, des observateurs ont souligné que le manque de coordination de la région pourrait entraver les efforts pour en faire une plaque tournante commerciale mondiale. « La région de l'Atlantique doit examiner la façon dont les avantages locaux peuvent servir de leviers sur l'échiquier de la compétitivité mondiale, mais cela exige davantage de coopération et de coordination politique », selon un rapport.<sup>40</sup>

En dernière analyse, la Porte de l'Atlantique a reçu une fraction du financement qui avait été octroyé à ses homologues à l'autre extrémité du pays. Comparativement au financement de 1,4 milliard de dollars investis dans les projets de l'IPCAP, la Porte et le Corridor de commerce de l'Atlantique a reçu 250 millions de dollars en investissements fédéraux.<sup>41</sup>

33 Mike Ircha, « Trade Corridors and Gateways: An Evolving National Transportation Plan », dans *Integrating Seaports and Trade Corridors*. Éditeurs P. Hall, R.J. McCalla, C. Comtois et B. Slack (Surrey: Ashgate). 2011, p. 226.

34 « Investir dans les portes d'entrée », Plan d'action économique du Canada. <http://plandaction.gc.ca/fr/initiative/investir-les-portes-dentree>.

35 « Increasing Demand for Canadian Trade Drives Record Year at Port Metro Vancouver », Port Metro Vancouver, communiqué de presse. 12 février 2015. <http://www.portmetrovanouver.com/about/news/2015/02/12/increasing-demand-for-canadian-trade-drives-record-year-at-port-metro-vancouver>.

36 Mortimer Downey devant la Federal Maritime Commission. En réponse à l'avis d'enquête 11-19, « U.S. Inland Containerized Cargo Moving Through Canadian and Mexican Seaports ». Coalition for America's Gateways and Trade Corridors. 22 décembre 2011. <http://www.fmc.gov/assets/1/Documents/11-19-comments%20of%20Coalition%20for%20America%27s%20Gateways%20&%20Trade%20Corridors.pdf>

37 « Cadre de politique national sur les portes et les corridors commerciaux stratégiques », Transports Canada. 2009. <http://www.portesducanada.gc.ca/media/documents/fr/Cadredepolitiquenational.pdf>, p. 3

38 Entrevues réalisées en novembre et décembre 2014.

39 Entrevue réalisée en novembre 2014; Ircha 2011.

40 Charles McMillan, « Un avenir prometteur : la porte d'entrée de l'Atlantique et le corridor commercial canadien », Fondation Asie-Pacifique du Canada. 30 novembre 2006. <http://theasiafactor.ca/sites/default/files/filefield/AtlanticGateway.pdf>, p. 11.

41 « Investir dans les portes d'entrée », Plan d'action économique du Canada.

## Une coordination et une consultation qui englobent tous les partenaires gouvernementaux

La coordination intergouvernementale entre toutes les parties pertinentes est essentielle à une planification d'infrastructures et à une prise de décision en matière d'investissements qui est à la fois éclairées et stratégiques. Au Canada, une consultation accrue s'impose pour que tous les partenaires gouvernementaux puissent avoir l'occasion de fournir un apport dans leurs domaines d'expertise à l'élaboration d'objectifs communs et à la prise de décisions stratégiques.

### *Harmoniser les priorités en matière d'infrastructures*

La plus récente initiative du gouvernement fédéral d'investir dans les infrastructures, soit le nouveau plan Chantiers Canada, a soulevé des préoccupations en raison du manque de participation des gouvernements municipaux à l'établissement des priorités et aux décisions concernant les projets à financer dans le cadre de certains volets du plan. Étant donné que les gouvernements municipaux sont tenus de soumettre leurs priorités aux gouvernements provinciaux qui les évaluent en fonction de leurs propres objectifs, certains dirigeants locaux considèrent qu'une telle démarche n'est pas collaborative.<sup>42</sup> Finalement, ce sont les provinces qui prennent les décisions quant aux projets devant être présentés au gouvernement fédéral aux fins de considération dans le cadre des volets clés du nouveau plan Chantiers Canada, et ces décisions représentent une part importante des occasions d'investissement.

Cependant, le nouveau plan Chantiers Canada n'est pas le seul exemple du peu de coordination avec les partenaires du secteur municipal relativement à des initiatives d'infrastructure d'envergure. Comme il n'existe pas actuellement de forum formel permettant aux gouvernements municipaux d'interagir directement avec le gouvernement fédéral, la plupart des interactions surviennent dans le cas de projets ou de problèmes hautement politisés.<sup>43</sup>

Le manque de dialogue efficace et de collaboration adéquate peut nuire au processus général de planification des infrastructures et des investissements. Il y a effectivement des lacunes importantes et des risques possibles associés aux occasions limitées de coordination entre les gouvernements nationaux et infranationaux. Comme le précise un rapport, « si les gouvernements ne parviennent pas à coordonner leurs démarches, cela risque de créer une approche hautement fragmentée de la politique d'infrastructure, augmentant ainsi les inégalités et ne permettant pas de tirer le maximum des ressources disponibles. »<sup>44</sup> D'autres études mettent également en évidence l'importance d'une bonne coordination entre tous les partenaires gouvernementaux, y compris la communication des attentes claires du gouvernement national, des difficultés possibles et des répercussions qu'ont les politiques qui émanent des gouvernements locaux et régionaux.<sup>45</sup>

Les experts interviewés pour ce rapport ont indiqué qu'il peut y avoir un écart entre les priorités fédérales et provinciales en raison d'un manque de coordination, et que les municipalités et les provinces peuvent se retrouver en désaccord quant aux projets qui devraient être financés dans la région.<sup>46</sup> Les principaux avantages d'une approche coordonnée, c'est qu'elle permet de fournir plus de clarté quant aux priorités et de maximiser les ressources. Ainsi, l'efficacité de la coordination peut être grandement améliorée en donnant à tous les partenaires pertinents une voix égale pour faire valoir leur point de vue et en travaillant de concert pour mieux harmoniser les efforts visant l'atteinte d'objectifs communs.

42 « Naheed Nenshi worries infrastructure fund rules will stall cash », *CBC News*. 14 février 2014. 2014. <http://www.cbc.ca/news/canada/calgary/naheed-nenshi-worries-infrastructure-fund-rules-will-stall-cash-1.2537122>.

43 Entrevue réalisée en décembre 2014.

44 Gamper et Charbit, 2014, p. 6.

45 « Intergovernmental Challenges in Surface Transportation », The Pew Charitable Trusts. Septembre 2014. <http://www.pewtrusts.org/~media/Assets/2014/09/SurfaceTransportationIntergovernmentalChallengesFunding.pdf?la=en>, p. 17.

46 Entrevues réalisées en novembre et décembre 2014.



## Accroître les occasions de participation des gouvernements locaux

En général, le manque de coordination nuit surtout aux intérêts liés aux infrastructures municipales. Par exemple, un fonctionnaire de la Municipalité régionale de Halifax a récemment laissé entendre que les efforts déployés par la municipalité en matière d'infrastructures sont restreints parce que les municipalités sont des « créatures des provinces » et que ces dernières exercent une grande influence sur la façon dont l'argent peut être dépensé.<sup>47</sup> Les accords de financement, les lois restrictives et le manque d'innovation pour soutenir la croissance de l'infrastructure sont également des défis qui ont été mis en lumière. Parallèlement, selon un rapport, les accords de transferts actuels laissent peu de marge de manœuvre aux municipalités dans la prise de décision, puisque les gouvernements provinciaux peuvent se servir de ces accords pour contrôler la prestation de services qui est assurée par les municipalités.<sup>48</sup>

### Étude de cas : Comment d'autres pays collaborent avec les villes

Malgré des différences importantes dans les structures fédérales, il est possible de dégager des exemples de l'Australie et du Royaume-Uni sur la façon d'améliorer la coordination et l'engagement avec tous les autres ordres de gouvernement, notamment par le biais de partenariats avec les villes.

Infrastructure Australia avait auparavant une Unité des grandes villes dont le mandat consistait à donner des conseils sur la politique d'infrastructures et la planification dans les régions urbaines. Or, en 2013, cette entité a été démantelée au grand désarroi de plusieurs universitaires et d'autres parties intéressées qui considéraient cette entité comme un élément clé des efforts de coordination du pays.<sup>49</sup> Pour succéder à cette unité, les chefs politiques et les parties prenantes ont créé le Parliamentary Friendship Group for Better Cities, qui a pour but de mobiliser et de rapprocher l'industrie et tous les niveaux de gouvernement pour élaborer des plans d'infrastructures stratégiques à long terme.<sup>50</sup>

Le Royaume-Uni a créé le poste de « ministre des Villes » en 2011, ainsi qu'une unité responsable de la politique des villes qui vise à donner aux villes plus de pouvoirs grâce à des occasions de croissance économique.<sup>51</sup>

Dans certains cas, les objectifs provinciaux peuvent privilégier les infrastructures qui relèvent de la compétence provinciale, comme les autoroutes, plutôt que de favoriser les intérêts municipaux.<sup>52</sup> Outre le manque d'harmonisation entre les objectifs provinciaux et municipaux, un tel contexte fait en sorte qu'il est difficile pour les gouvernements municipaux de mener à bien leur propre planification d'infrastructures et de donner suite à leurs priorités, surtout dans le cas de projets d'infrastructure à long terme potentiellement transformationnels.

Par ailleurs, les municipalités ont peu d'occasions d'échanger directement avec le gouvernement fédéral afin de faire connaître leurs perspectives sur l'impact d'un projet donné dans leur juridiction au cours des étapes de planification, et de discuter de leurs besoins locaux et de questions de capacité. Actuellement, de tels échanges ont généralement lieu de manière ad hoc et dans le cadre de forums informels, comme par l'entremise de la Fédération canadienne des municipalités, laquelle a réalisé des progrès dans la défense des intérêts des municipalités dans le contexte fédéral.

47 « ACOA Atlantic Policy Research Initiative Final Report », Conférence atlantique sur l'administration publique. Février 2013. [http://new.acpa-caap.ca/wp-content/uploads/2012/05/2013-ACPA-Report\\_ENG1.pdf](http://new.acpa-caap.ca/wp-content/uploads/2012/05/2013-ACPA-Report_ENG1.pdf).

48 Slack, 2009, p. 23.

49 Cameron Jewell, « Axing of Major Cities Unit widely condemned », *The Fifth Estate*. 28 septembre 2013. <http://www.thefifthestate.com.au/politics/government/axing-of-major-cities-unit-widely-condemned/55134>

50 Willow Aliento, « New tripartite, cross-sectoral cities think tank launched to fill Major Cities void », *The Fifth Estate*. 29 août 2014. <http://www.thefifthestate.com.au/innovation/planning/new-tripartite-cross-sectoral-cities-think-tank-launched-to-fill-major-cities-void/66889>.

51 « Unlocking growth in cities », HM Government. December 2011. [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/7523/CO\\_Unlocking\\_20GrowthCities\\_acc.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/7523/CO_Unlocking_20GrowthCities_acc.pdf).

52 Entrevue réalisée en novembre 2014.



Le Gateway Transportation Collaboration Forum de Vancouver met en lumière un exemple de coordination régionale qui, en fait, est une initiative conjointe regroupant les ministères des Transports fédéral et provincial, de même que des intervenants du secteur privé. Ce forum a été créé en 2014 dans le but d'évaluer les besoins en matière d'infrastructures régionales et de travailler en concertation pour mettre au point un plan visant à obtenir du financement dans le cadre du nouveau plan Chantier Canada.<sup>53</sup> Toutefois, les gouvernements municipaux ont peu d'occasions de participer à ce forum et d'y fournir leur rétroaction, et ce, malgré leurs demandes de jouer un rôle plus actif en raison des discussions portant sur des projets d'infrastructure clés dans leur juridiction. Entre autres, la ville de Surrey a soulevé des inquiétudes au sujet de certains projets dans sa ville sur lesquels le forum se penche.<sup>54</sup> En dépit de leurs efforts visant à s'impliquer davantage, les villes ne font pas partie du comité directeur ni des groupes de travail, ce qui limite la valeur de leur contribution.

La participation constructive des municipalités contribuerait à favoriser les occasions d'engager un dialogue sur les intérêts communs et d'harmoniser les objectifs avec les partenaires qui s'intéressent de près à des projets d'infrastructure d'importance nationale qui sont à l'étude.

### *Favoriser un dialogue collaboratif plutôt que compétitif*

Une meilleure coordination comporte plusieurs avantages, mais des facteurs comme la politisation, les intérêts divergents et le manque de clarté quant aux rôles des parties intéressées peuvent en réduire la valeur stratégique. Une coordination inefficace entre les différents niveaux de gouvernement peut entraîner de nombreuses discussions, mais donner peu de résultats concrets. Bien que des mécanismes formels de coordination puissent favoriser la prise de décision, il reste que, dans un tel contexte structuré, le dialogue risque d'être plus compétitif que collaboratif.

Plusieurs des personnes interviewées ont fait remarquer que les plateformes de coordination existantes peuvent être assez politisées, caractérisées par des préoccupations axées sur des intérêts ou des faveurs politiques ou des approches fondées sur le souci du risque qui finissent par appuyer des projets perdants.<sup>55</sup> La collaboration régionale entre des gouvernements locaux qui ont des intérêts divergents pose également des risques similaires, surtout lorsqu'il s'agit d'efforts de collaboration transfrontalière.<sup>56</sup> Par conséquent, il y a un risque de perdre des liens stratégiques qui sont nécessaires pour prioriser de manière efficace en vue d'un objectif commun.

Même s'il peut être difficile de dépolitiser le processus et de gérer des intérêts opposés, certaines conditions ont contribué à améliorer la collaboration et la coordination. Par exemple, de récents exemples notables de coordination efficace sont ressortis d'une situation de crise économique et dans le cadre de la préparation d'un événement important.<sup>57</sup> Le gouvernement fédéral a sollicité la participation des municipalités dans le cadre de ses efforts visant à stimuler l'économie en 2009 à la suite du ralentissement économique. De fait, le gouvernement fédéral a contacté directement les municipalités afin de produire une liste de projets prêts à démarrer rapidement pour relancer l'économie.<sup>58</sup> Par conséquent, la volonté politique d'affecter rapidement des fonds a donné lieu à une intervention concertée pour des projets qui s'inscrivaient dans le plan de relance économique de 2009.

Un autre exemple de dialogue collaboratif fructueux s'est produit dans le cadre de la préparation des Jeux olympiques de Vancouver. Étant donné l'énorme pression de respecter les délais établis pour cet

53 Cliff Stewart. « Letter to the Editor », *The Langley Times*. 13 août 2014. <http://www.langleytimes.com/opinion/letters/271154801.html>.

54 « Transportation and Infrastructure Committee Minutes », Ville de Surrey. 15 septembre 2014. [http://www.surrey.ca/bylawsandcouncilibrary/MIN\\_TIC\\_2014\\_09\\_15.pdf](http://www.surrey.ca/bylawsandcouncilibrary/MIN_TIC_2014_09_15.pdf); « Update on Proposed Robert Banks Terminal 2 Project and Gateway Transportation Collaboration Forum », Ville de Surrey. 24 juin 2015. [http://www.surrey.ca/bylawsandcouncilibrary/CR\\_2015-R130.pdf](http://www.surrey.ca/bylawsandcouncilibrary/CR_2015-R130.pdf).

55 Entrevues réalisées en novembre et décembre 2014.

56 Emmanuel Bruney-Jailly, « Globalization, Integration, and the Cross-Border Relations in the Metropolitan Area of Detroit and Windsor », *International Journal of Economic Development*. 2000. Vol. 2, No 3. <http://www.spaef.com/article/1045/Globalization-Integration-and-Cross-Border-Relations-in-the-Metropolitan-Area-of-Detroit-%28USA%29-and-Windsor-%28Canada%29>.

57 Entrevues réalisées en novembre et décembre 2014.

58 Entrevue réalisée en décembre 2014.

événement qui a propulsé le Canada sur la scène mondiale, cet événement international a suscité la coopération pour mener à bien le projet Canada Line — une ligne de transport léger sur rail qui est l'un des plus importants projets d'infrastructure de la Colombie-Britannique.

Toutefois, le dialogue collaboratif doit devenir la norme, et non l'exception, afin d'assurer une coordination efficace, surtout lorsque cela implique de multiples partenaires qui ont des intérêts diversifiés. Le modèle de collaboration utilisé pendant la période de relance économique a permis d'atteindre des objectifs à court terme, mais peut être mis à profit comme modèle de base pour de futures interactions intergouvernementales à plus long terme dans le but de répondre à des besoins généraux d'infrastructures.

Il y a eu de récents exemples encourageants de collaboration accrue impliquant des gouvernements locaux, ce qui permet de reconnaître que les enjeux, comme le transport et le développement économique, revêtent de plus en plus un caractère régional et qu'il est donc plus avantageux de les régler en adoptant une démarche collaborative plutôt que compétitive.

Le Greater Toronto and Hamilton Area Mayors and Chairs Summit on Collaboration and Coordination démontre les mesures prises en Ontario pour améliorer la coordination régionale avec les municipalités. La première rencontre de ce groupe a réuni 24 maires et 4 présidents de municipalités régionales en mars 2015 avec l'intention de tenir d'autres rencontres à des intervalles de quelques mois.<sup>59</sup> Il y a également des pourparlers entre Toronto et Montréal visant à mettre de côté les rivalités et à créer une « alliance stratégique » qui pourrait inclure la présentation d'un plaidoyer conjoint au gouvernement fédéral en faveur de financement pour les infrastructures.<sup>60</sup>

Les infrastructures sont également un thème central des discussions du Caucus des maires des grandes villes, une entité qui donne l'occasion aux maires des 22 plus grandes municipalités du Canada de discuter des priorités.<sup>61</sup> Des efforts de collaboration semblables ont été observés aux États-Unis où des maires, plutôt que des gouverneurs, ont récemment pris l'initiative de réclamer des investissements dans les transports. Ils travaillent maintenant de manière concertée par l'entremise du U.S. Conference of Mayors pour lancer une campagne visant le financement des transports pour des infrastructures à la fois locales et des états.<sup>62</sup>

En gros, la coordination efficace entre tous les niveaux de gouvernement peut donner lieu à de nombreux résultats avantageux. Une bonne coordination permet de repérer les possibilités et les blocages en matière d'investissement, de gérer les conflits éventuels, de créer un dialogue dans des domaines d'intérêt commun et d'expertise, d'établir un lien de confiance et de disposer des capacités nécessaires.<sup>63</sup> Ce sont tous des éléments importants des projets d'infrastructure d'envergure et ils sont donc essentiels pour stimuler la croissance économique.

59 Martin Regg Cohn, « The secret Toronto summit that no one noticed », *The Toronto Star*. 28 mars 2015. <http://www.thestar.com/news/queenspark/2015/03/28/the-secret-toronto-summit-that-no-one-noticed-cohn.html>.

60 Marcus Gee, « Sister cities: Can Toronto and Montreal set aside their sibling rivalry », *The Globe and Mail*. 25 mars 2015. <http://www.theglobeandmail.com/news/toronto/sister-cities-can-toronto-and-montreal-set-aside-their-sibling-rivalry/article23624838/>.

61 Elizabeth Church, Jeff Lewis, Frances Bula, Joe Friesen et Les Perreux. « Canada's big city mayors ready to push urban agenda », *The Globe and Mail*. 21 février 2015. <http://www.theglobeandmail.com/news/toronto/big-city-mayors-ready-to-push-urban-agenda/article22740407/>.

62 David A. Graham, « How Mayors Became America's Infrastructure Mavens », *The Atlantic*. 24 mars 2015. <http://www.theatlantic.com/politics/archive/2015/03/how-mayors-became-americas-infrastructure-kings/388619/>.

63 67 « Recommandation du Conseil sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement », OCDE. 12 mars 2014. <http://www.oecd.org/fr/regional/politique-regionale/Principes-investissement-public.pdf.p.14>

## Étude de cas : Le coût de ne pas collaborer de façon efficace avec tous les partenaires pertinents

Une bonne planification et des interactions précoces avec les partenaires des secteurs public et privé, de même qu'avec les parties intéressées pertinentes, comme les Premières nations, peuvent aider à surmonter plusieurs obstacles dans le cadre de grands projets d'infrastructure, notamment des obstacles réglementaires et juridiques. Un exemple de ce besoin de coordination entre divers partenaires est l'échangeur Dorval, soit un des projets du Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique, qui a fait l'objet de retards importants de construction et d'augmentations des coûts.

Ce projet d'infrastructure, dont le but était d'améliorer les liens entre la ville de Montréal et l'aéroport Pierre Elliot Trudeau, a été baptisé « le pont menant nulle part » dans les médias. Les coûts ont d'abord été évalués à 150 millions de dollars en 2005, mais ont grimpé à 507 millions de dollars en 2012.<sup>64</sup> La construction a dû être interrompue après que le ministère des Transports du Québec n'a pas obtenu l'autorisation de construire sur des terrains appartenant au Chemin de fer Canadien Pacifique. Selon un rapport, bien que les infrastructures en construction relèvent de la province, la ville aurait pu jouer un rôle et mettre une pression pour que les travaux respectent l'échéancier prévu.<sup>65</sup>

Un autre exemple de retard lié à une coordination et une planification déficientes est le passage inférieur du chemin Plessis à Winnipeg. Le projet est financé en partie par le gouvernement fédéral dans le cadre du volet des grandes infrastructures. Les gouvernements municipal, provincial et fédéral ont tous versé des fonds pour le passage inférieur, mais le projet a fait l'objet de désaccords entre les fonctionnaires municipaux et provinciaux au sujet des effets de la fermeture de routes à la circulation et du manque d'itinéraires de rechange.<sup>66</sup> Il y a également eu des retards en raison de la complexité du projet, et il a fallu travailler avec des partenaires pour déplacer et réinstaller des pipelines et des voies ferrées. Les retards ont entraîné une augmentation des coûts et le gouvernement fédéral a menacé de retirer son financement en raison du non-respect d'échéanciers. Les fonctionnaires municipaux ont fait remarquer après coup qu'une étude plus exhaustive des défis potentiels aurait dû être réalisée avant le lancement du projet.<sup>67</sup>

## Un leadership fort pour fournir une orientation et établir les priorités

Bien qu'il n'y ait pas unanimité quant au rôle que chaque niveau de gouvernement peut et doit assumer au chapitre de l'investissement en infrastructures et des décisions de planification, on s'entend en général pour dire qu'il existe actuellement un manque de leadership à l'échelle de tous les ordres de gouvernement. Or, le leadership est un élément essentiel de la coordination, puisqu'il aide à régler les problèmes et les désaccords que pose la collaboration entre les différentes parties.<sup>68</sup> En gros, le leadership a un impact sur la coordination et l'établissement des priorités et permet de rendre plus clairs les objectifs et le financement à long terme en matière d'infrastructure.

64 Tim Sargeant, « Costs mount as Dorval Interchange sits idle », *Global News*. 5 février 2014. <http://globalnews.ca/news/1130684/costs-mount-as-dorval-interchange-sits-idle/>.

65 « Mémoire de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain dans le cadre des consultations publiques sur le projet de plan de développement de Montréal ». Chambre de commerce du Montréal métropolitain. Août 2013. [http://www.ccmq.qc.ca/~media/Files/News/2013/memoire\\_PDM\\_aout2013.pdf](http://www.ccmq.qc.ca/~media/Files/News/2013/memoire_PDM_aout2013.pdf). p. 8.

66 « Delay Plessis Road underpass project, MLA urges city », *CBC News*. 9 juillet 2013. <http://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/delay-plessis-road-underpass-project-mla-urges-city-1.1300778>.

67 David Larkins. « Plessis Road project needed more study: City engineer », *Winnipeg Sun*. 12 mars 2015. <http://www.winnipegsun.com/2015/03/12/plessis-road-project-needed-more-study-city-engineer>.

68 « L'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement », OCDE, p. 16.

## Intensifier le leadership du gouvernement fédéral

Les efforts du gouvernement fédéral ont été axés, en grande partie, sur des investissements dans une vaste gamme de projets d'infrastructure. Toutefois, le gouvernement fédéral a une occasion — et certains diront même une responsabilité — de tracer la voie pour des infrastructures qui appuient ses ambitions générales. En particulier, étant donné que le gouvernement fédéral veille à des priorités nationales, comme le commerce international, il devrait s'assurer que le Canada a la capacité de respecter son programme commercial. Un tel leadership fournirait également l'orientation stratégique nécessaire à partir de laquelle les gouvernements municipaux et provinciaux pourraient harmoniser leurs efforts. De fait, un manque d'information ou de clarté concernant les priorités à tous les niveaux de gouvernement a été établi comme un obstacle de taille à la coordination.<sup>69</sup>

Au cours des dernières années, le gouvernement du Canada a assumé des rôles actifs qui dépassent l'octroi de financement destiné aux infrastructures, même s'il n'a pas encore assumé un leadership important à ce chapitre. Entre autres, le gouvernement fédéral a joué un rôle de coordination dans le cadre de l'Initiative de la Porte et du Corridor de l'Asie-Pacifique, bien qu'il ne participe pas systématiquement à d'autres projets d'infrastructure. Infrastructure Canada a également déterminé que son rôle allait au-delà de simplement octroyer des fonds, puisque la participation du gouvernement fédéral peut donner un sentiment de stabilité à d'autres partenaires potentiels concernant les projets d'infrastructure d'envergure.<sup>70</sup>

Comme le besoin d'investissements en infrastructures suscite davantage d'attention, les décideurs et les parties prenantes — dont certains ont été interviewés pour les fins de ce projet — réclament que le gouvernement fédéral aille au-delà de ses rôles précédents et qu'il fasse preuve de leadership en établissant un programme concret en adoptant une stratégie nationale d'infrastructure ou de transport.<sup>71</sup> Bien que le gouvernement fédéral ait publié un cadre de politique sur les portes d'entrée et les corridors, il ne s'est pas engagé pleinement à l'égard du concept de portes d'entrée et de corridors commerciaux interconnectés à l'échelle du pays, ce qui aurait pu donner lieu à une stratégie plus vaste.

Compte tenu de l'importance des infrastructures publiques et de leur lien avec la compétitivité mondiale, d'autres pays ont été plus proactifs dans l'élaboration d'une stratégie nationale d'infrastructures. Par exemple, la piètre planification en matière d'infrastructures en Australie a suscité la création d'Infrastructure Australia dans le but d'améliorer la coordination et de fournir des conseils aux gouvernements en matière de priorités d'importance nationale.<sup>72</sup> Les projets d'infrastructures qui ont été ciblés comme prioritaires visaient à donner suite à des questions de congestion, d'amélioration de la productivité et de renforcement de la croissance économique, y compris les portes d'entrée, les infrastructures ferroviaires et le transport collectif.<sup>73</sup> Le Royaume-Uni a également mis au point une stratégie nationale pour appuyer le développement des infrastructures qui, selon un rapport, pourrait servir de modèle pour le Canada.<sup>74</sup>

En l'absence d'un plan fédéral, certaines provinces ont adopté leurs propres plans stratégiques d'infrastructures, lesquels soulignent différentes priorités, y compris celles qui appuient les objectifs de croissance économique nationale. Par exemple, le Manitoba a publié un plan quinquennal qui fait état de ses stratégies de financement et de ses priorités en matière d'infrastructure, y compris des intentions de

69 « L'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement », OCDE, p. 14

70 « Rapport final – Évaluation conjointe du Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique et du Fonds pour l'infrastructure frontalière », Infrastructure Canada – Direction de l'évaluation. Juin 2014. <http://www.infrastructure.gc.ca/pd-dp/eval/2014-csif-bif-fcis-fif-fra.html>.

71 Entrevues réalisées en novembre et décembre 2014; John Brodhead, Jesse Darling et Sean Mullin, « La crise et l'opportunité : plan de renouvellement des infrastructures du Canada », Canada2020. 1er octobre 2014. <http://canada2020.ca/crisis-opportunity-time-national-infrastructure-plan-canada/>; Ircha, 2011.

72 Vassiliki Koutsogeorgopoulou et Omar Barbiero, « Boosting Productivity in Australia », Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE, No 1025. 2013, p. 24-25.

73 « Getting the fundamentals right for Australia's Infrastructure priorities », *Infrastructure Australia*. Juin 2010, p. 7.

74 Brodhead, Darling et Mullin, 2014.

renforcer les corridors de commerce interprovincial et international.<sup>75</sup> Le nouveau partenariat de l'ouest — un partenariat régional entre la Colombie-Britannique, l'Alberta et la Saskatchewan — a mis en lumière des catégories précises, comme les ports maritimes à volume élevé, les autoroutes intégrées et les réseaux ferroviaires et de pipelines, en tant qu'infrastructures commerciales essentielles sur lesquelles il faut mettre l'accent afin de renforcer la compétitivité économique du Canada.<sup>76</sup>

Malgré ces efforts provinciaux et régionaux, un leadership fédéral accru est particulièrement utile afin d'indiquer aux provinces et aux municipalités partout au pays les infrastructures qu'il souhaite renforcer. Toutefois, le rôle de leadership fédéral devrait également faire preuve de souplesse, étant donné que certaines initiatives du gouvernement fédéral sont également réalisées de manière efficace dans le cadre de travail constant et informel réalisé avec des partenaires.<sup>77</sup> Le rôle de coordination que joue le gouvernement fédéral — en amenant des acteurs clés à la table, comme ce fut le cas pour l'Initiative de la Porte et du Corridor de l'Asie-Pacifique — est crucial, conjointement avec des efforts de plus grande portée. Dans l'ensemble, en établissant des priorités à l'échelle nationale, cela contribuerait grandement à appuyer les infrastructures qui auraient le plus d'impact sur la productivité et la compétitivité.

### *Encourager les municipalités à chapeauter des projets d'infrastructure d'envergure*

Certaines municipalités ont pris l'initiative de lancer des projets d'infrastructure d'envergure qu'elles considèrent comme importants pour leur juridiction, et souvent avec des résultats positifs. Plusieurs grands projets d'infrastructure nécessitant une intervention à plusieurs niveaux ont été lancés par des dirigeants locaux.

*Les projets d'infrastructure dirigés par un gouvernement local ont également l'avantage de démontrer l'adhésion de la collectivité, ce qui renforce l'acceptation sociale.*

---

Par exemple, CentrePort Canada, le premier port intérieur au Canada situé à Winnipeg, a été réalisé au niveau local — figurant à titre de recommandation dans un rapport de 2008 du Mayor's Trade Council.<sup>78</sup> Ce rapport faisant état d'une vision du rôle de Winnipeg dans la connexion vers des portes d'entrée nationales et des marchés internationaux. Cette vision a ensuite été accueillie par les gens d'affaires, les syndicats et les gouvernements fédéral et provincial, ce qui a donné lieu à la création de CentrePort en 2009. Les intervenants locaux ont joué un rôle déterminant en veillant à ce que le projet concorde avec les objectifs fédéraux et provinciaux afin d'obtenir le soutien nécessaire.<sup>79</sup>

Parallèlement, l'initiative du réseau à large bande de l'Est ontarien a été lancée par des dirigeants proactifs au niveau local, par le biais du Eastern Ontario Wardens' Caucus, qui ont pu faire valoir qu'une priorité locale visant à améliorer la connectivité concordait avec les objectifs fédéraux et provinciaux. Le résultat a été une amélioration importante de l'accès à large bande dans la région, grâce à un travail en partenariat et à des contributions de tous les ordres de gouvernement.<sup>80</sup>

75 « The Five-Year Plan to Build a Stronger Manitoba: Manitoba's Core Infrastructure Priorities », Gouvernement du Manitoba. Mars 2014. <http://www.gov.mb.ca/mit/pdf/five-yr-plan.pdf>.

76 « New West Premiers and Industry Work Together To Support Growth », Canada's New West Partnership. Novembre 2014. <http://www.newwest-partnership.ca/20141106-NR-New%20West%20Premiers%20and%20industry%20work%20together%20to%20support%20growth.pdf>.

77 Entrevue réalisée en décembre 2014.

78 « Winnipeg – Canada's Centre for Global Trade », Mayor's Trade Council. 2008. [http://winnipeg inlandport.ca/mayor\\_%27s\\_trade\\_council\\_report.pdf](http://winnipeg inlandport.ca/mayor_%27s_trade_council_report.pdf).

79 Entrevue réalisée en novembre 2014.

80 Entrevue réalisée en novembre 2014; « Stratégie numérique : Feuille de route vers le leadership numérique 2015-2024 », Réseau régional de l'Est ontarien. 2015 [https://www.eorn.ca/en/resources/Digital\\_Strategy/RREO\\_Strategie\\_Numerique\\_2015-2024.pdf](https://www.eorn.ca/en/resources/Digital_Strategy/RREO_Strategie_Numerique_2015-2024.pdf).

## Étude de cas : Leadership municipal en matière d'infrastructure dans la ville de Kitchener

La ville de Kitchener s'est vouée complètement à la transformation de son économie au cours des dernières années pour passer d'un centre concentré principalement sur le secteur manufacturier à une ville axée sur le développement d'une économie du savoir. Ce projet de transformation a été lancé par le conseil municipal, qui a voulu réinventer l'économie de la ville en 2004 après avoir constaté des déclinés dans l'industrie manufacturière. La transformation a surtout été un processus dirigé localement par un conseil qui avait une vision qui dépassait son mandat traditionnel.<sup>81</sup>

Le leadership politique exercé par le gouvernement local a été un facteur clé dans le lancement de cette transformation. La ville de Kitchener a créé un fonds de développement économique de 110 millions de dollars destiné à des projets d'infrastructure d'envergure et de développement économique dans l'ensemble de la ville, financé par une augmentation des impôts fonciers de 1,25 pour cent sur 10 ans.<sup>82</sup> La ville a utilisé ces fonds pour cibler des projets d'immobilisations urbains basés sur le savoir, tout en restructurant également ses initiatives de développement économique. Selon le directeur général du développement économique de la ville, les citoyens et les intervenants se sont unis dans un seul but, soit de positionner l'économie de la ville de sorte qu'elle soit concurrentielle à l'échelle internationale. »<sup>83</sup>

Par la suite, la ville de Kitchener a fait appel aux gouvernements fédéral et provincial pour obtenir leur appui et l'aider à orienter le changement voulu. Cet exemple illustre bien la valeur du leadership que peuvent fournir les conseils municipaux afin de bien cerner les occasions clés qui misent sur le potentiel de croissance économique d'une juridiction, notamment pour ce qui est de fournir une expertise sur les besoins uniques d'une collectivité et d'une région, ainsi que de ses citoyens et ses commerces.

Le succès de ces projets lancés au niveau local est fondé sur la capacité des dirigeants locaux d'établir un lien entre un grand projet d'infrastructure locale et les objectifs provinciaux et fédéraux afin d'obtenir leur appui. Une fois que les autres niveaux de gouvernement reconnaissent non seulement qu'un projet local concorde avec leurs priorités, mais qu'il a déjà l'appui d'intervenants locaux, cela donne plus de confiance aux gouvernements fédéral et provinciaux à l'égard de projets d'envergure et, par le fait même, permet d'améliorer les chances qu'ils investissent et appuient le projet.<sup>84</sup> Les projets d'infrastructure dirigés par un gouvernement local ont également l'avantage de démontrer l'adhésion de la collectivité, ce qui renforce l'acceptation sociale.

Il y a quelques exemples de succès au titre de grands projets d'infrastructure favorisant la productivité qui ont été dirigés par des gouvernements locaux; cependant, il reste que toute planification qui doit tenir compte de considérations comme le commerce n'est traditionnellement pas faite par les gouvernements municipaux, puisqu'il peut être difficile pour les municipalités d'envisager le commerce au-delà de leur propre population active et de leurs activités de développement économique. »<sup>85</sup> Par exemple, les municipalités situées près du corridor Détroit-Windsor ont manifesté leur appui à l'idée générale d'accroître la capacité au passage frontalier, mais elles faisaient preuve de moins de volonté à l'égard de ce projet quand la construction se rapprochait à proximité de leur juridiction.<sup>86</sup>

Étant donné que les municipalités assument une foule de responsabilités en matière d'infrastructures, il est avantageux pour les gouvernements fédéral et provinciaux d'impliquer les gouvernements locaux et de leur fournir une orientation le plus tôt possible afin d'encourager davantage d'efforts pour lancer de grands projets d'infrastructure qui favorisent la productivité à plus grande échelle.

81 Entrevue réalisée en décembre 2014.

82 « Economic Development Investment Fund: Shaping Tomorrow Together », Ville de Kitchener. <https://www.kitchener.ca/en/insidecityhall/resources/EconomicDevelopmentInvestmentFundBrochure.Pdf>, p. 2.

83 Rod Regier, « City Building for the Creative Economy: Lessons from a mid-sized manufacturing town », Présentation à CityAge Seattle. Juin 2014. <http://cityage.org/news/the-new-american-city-presentation-rod-regier-economic-development-city-of-kitchener/>.

84 Entrevues réalisées en novembre et décembre 2014.

85 Entrevue réalisée en décembre 2014.

86 Jen Nelles et John B Sutcliffe, « Borderland Community and the Reform of the Windsor-Detroit Border », rapport préparé pour l'Association canadienne de science politique. 16-18 mai 2011. <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2011/Nelles-Sutcliffe.pdf>. p. 15.



## Des investissements fiables et stratégiques provenant de différentes sources

Plusieurs études ont souligné le lien étroit entre les investissements en infrastructures et la croissance économique, notamment un récent rapport qui indique que les infrastructures publiques inadéquates nuisent à la croissance économique.<sup>87</sup> Toutefois, bien qu'on puisse faire valoir que toutes les infrastructures améliorent la productivité et favorisent le commerce, il est évident que certains projets sont liés de manière plus directe que d'autres à la productivité et au commerce. Par conséquent, il faudrait tenir compte des connexions et liens aux plus importants réseaux commerciaux lorsqu'on sélectionne les projets qui recevront du financement. Au Canada, des coûts de financement disproportionnés et le manque de financement ciblé limitent la valeur stratégique des investissements importants en infrastructures, y compris pour les projets qui augmenteraient la productivité et la compétitivité.

### *Accroître la proportionnalité des fonds gouvernementaux*

En général, l'approche du gouvernement fédéral en matière d'infrastructure est fondée sur du financement ad hoc à court terme, les fonds étant recueillis au moyen de mécanismes de taxation qui sont étroitement liés à la croissance économique. Par conséquent, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux tirent parti d'une part importante des récompenses découlant d'une économie croissante et plus productive.

Alors que le Fonds de la taxe sur l'essence renouvelé augmente la souplesse et la stabilité du financement des infrastructures municipales et que le nouveau plan Chantiers Canada prévoit un soutien à plus long terme, les observateurs s'entendent pour dire que d'autres sources de revenus sont nécessaires pour appuyer les infrastructures du Canada.<sup>88</sup> Selon un rapport du Sénat, « on semble généralement s'entendre pour dire que les municipalités manquent de sources de revenus pour faire face à leurs responsabilités croissantes sur le plan des dépenses. »<sup>89</sup> Des villes comme Toronto ont déclaré qu'elles ont eu à utiliser des revenus d'exploitation et des excédents budgétaires pour réparer ou entretenir leurs infrastructures, sinon elles auraient été obligées de sabrer les services.

*Selon l'OCDE, la part d'investissement public assumé par les gouvernements locaux et provinciaux/territoriaux est plus élevée au Canada que dans tous les autres pays membres.*

---

Les provinces, en particulier, ont exhorté le gouvernement fédéral à couvrir une part plus égale du financement des infrastructures. Le Conseil de la fédération a soulevé des préoccupations concernant le manque d'investissements en infrastructures de la part du gouvernement fédéral, soulignant récemment que les provinces et les territoires investissent 2,4 fois plus dans les infrastructures que le gouvernement fédéral.<sup>90</sup> Dans l'ensemble, les premiers ministres des provinces estiment que le gouvernement fédéral dépense 19 milliards de dollars de moins qu'il devrait dans les infrastructures.

87 Vander Ploeg et Holden, Canada West Foundation, 2013

88 Côté et Fenn, 2014, p. 43-44.

89 « Les équilibres fiscaux verticaux et municipaux – Rapport intérimaire du Sénat sur l'étude du Comité au sujet de l'équilibre fiscal entre les divers niveaux de gouvernement du Canada », Parlement du Canada. Juin 2007. <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/391/fina/rep/rep17jun07-f.htm>

90 « Driving Public Infrastructure, Jobs and Economic Growth: A Discussion to support the work of the fiscal arrangement working group — infrastructure sub-group », Conseil de la fédération. Août 2014. <http://csce.ca/custom-content/uploads/2014/07/Discussion-document-from-Premiers-meeting-on-Infrastructure-Aug-6-14-.pdf>

Selon l'OCDE, la part d'investissement public assumé par les gouvernements locaux et provinciaux/territoriaux est plus élevée au Canada que dans tous les autres pays membres.<sup>91</sup> L'OCDE fait remarquer que le Canada dépense moins pour le transport que plusieurs pays européens, en dépit des récentes augmentations de financement. L'OCDE ajoute que les investissements des gouvernements centraux dans les infrastructures de transport sont justifiés en raison des effets positifs qu'ont les infrastructures urbaines sur la productivité et la compétitivité nationale.<sup>92</sup>

### *Offrir davantage d'incitatifs aux gouvernements locaux*

Les gouvernements locaux ne tirent pas parti des avantages que procure une source de revenus qui croît automatiquement avec l'économie, puisqu'ils dépendent lourdement des revenus provenant des impôts fonciers pour financer, dans la plupart des cas, leurs projets d'infrastructures. Des frais d'utilisateur sont également utilisés à divers degrés. Ce contexte financier peut avoir un impact sur les décisions prises par les municipalités en matière d'infrastructures.<sup>93</sup> De fait, le soutien local pour des projets d'infrastructure qui favorisent le commerce, comme les ports et les portes d'entrée, a ralenti au cours des années dans certaines juridictions, en raison du peu d'avantages économiques que produisent ces projets localement comparativement aux avantages à l'échelle nationale.<sup>94</sup>

Comparativement au Canada, les villes dans d'autres pays profitent de plus vastes sources de revenus pour financer les infrastructures locales. Par exemple, le Danemark a créé un fonds d'infrastructure qui comporte différentes sources de revenus — comme les revenus de taxation, le recyclage des actifs et les péages — et qui cible des types particuliers de projets à long terme, comme les infrastructures routières, ferroviaires, portuaires et aéroportuaires.<sup>95</sup> En général, les impôts fonciers représentent moins de 30 pour cent des revenus de taxation dans plusieurs pays de l'OCDE.<sup>96</sup> Cette source de revenus est généralement réservée à des projets locaux limités et est considérée comme inefficace pour financer des services destinés à soutenir le développement économique.

Des appels ont été lancés pour la création de bassins de financement plus flexibles, réservés et stables qui peuvent aider les gouvernements locaux à mieux réaliser leurs activités de planification d'infrastructures.<sup>97</sup> Le maire de Winnipeg, Brian Bowman, a déclaré au début de 2015 qu'un des enjeux les plus pressants pour les villes est le développement de nouveaux modèles de financement pour les infrastructures afin de moderniser les façons dont les villes se financent.<sup>98</sup>

Certaines provinces ont tenté de trouver de nouveaux mécanismes pour accroître les revenus afin de financer les projets d'infrastructures. Par exemple, le Manitoba a augmenté sa taxe de vente provinciale (TVP) de sept à huit pour cent, et les fonds provenant de cette hausse sont consacrés au financement des infrastructures.<sup>99</sup> On estime que la hausse de la TVP rapportera 1,5 milliard de dollars en nouveaux revenus provinciaux sur cinq ans, ce qui représente des avantages économiques importants pour la province.<sup>100</sup>

91 « L'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement », OCDE, p. 4.

92 Examen territorial de l'OCDE, p. 132-133.

93 Entrevue réalisée en décembre 2014.

94 Peter Hall, « Global Logistics and Local Dilemmas », Conférence internationale sur les portes d'entrée et les corridors. 2 au 4 mai 2007. [http://www.gateway-corridor.com/roundconfpapers/documents/Hall\\_Peter\\_Vancouver.pdf](http://www.gateway-corridor.com/roundconfpapers/documents/Hall_Peter_Vancouver.pdf), p. 8-10.

95 « Transcontinental Infrastructure Needs to 2030/2050 », Programme de l'OCDE sur l'avenir. Mai 2010. <http://www.oecd.org/futures/infrastructureto2030/49996793.pdf>, p. 21.

96 Examen territorial de l'OCDE, p. 167.

97 « Towards a new Federal Long-Term Infrastructure Plan: AMO's Submission to Infrastructure Canada », Association of Municipalities of Ontario. August 2012. [http://www.on-csi.ca/cmsAdmin/uploads/AMO\\_Submission\\_to\\_Infrastructure\\_Canada.pdf](http://www.on-csi.ca/cmsAdmin/uploads/AMO_Submission_to_Infrastructure_Canada.pdf), p. 3.

98 Church, et al., « Canada's big city mayors », 2015.

99 Teghan Beaudette, « Manitoba to hike PST to 8% », *CBC News*. April 16, 2013. <http://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/manitoba-to-hike-pst-to-8-1.1310688>.

100 « Manitoba's Infrastructure Investment » Conference Board du Canada. Mars 2014. [http://www.steadygrowth.ca/english/wp-content/uploads/sites/2/2014/03/conference\\_board\\_of\\_canada\\_report.pdf](http://www.steadygrowth.ca/english/wp-content/uploads/sites/2/2014/03/conference_board_of_canada_report.pdf), p. 2.



## Des pactes du R.-U. avec les villes et la valeur d'inciter les centres urbains

Les centres urbains jouent un rôle clé pour ce qui est de stimuler la compétitivité et la productivité nationale. L'investissement en infrastructures dans les grandes villes a été reconnu comme une façon de stimuler la croissance économique, comme l'ont démontré les UK City Deals, ou pactes avec les villes.

Ces pactes ont été créés selon un modèle des gouvernements national et locaux du R.-U. qui vise à financer et réaliser des infrastructures grâce à des priorités communes basées sur leurs impacts économiques. Ils visent à éliminer le discours politique pour mettre l'accent sur des investissements qui maximiseront la croissance économique.<sup>101</sup> Les grandes villes au R.-U. ont déjà signé des pactes, lesquels sont des contrats de dix ans conclus entre une région économique et le gouvernement national; le but est d'identifier les projets d'infrastructures prioritaires basés sur les occasions de croissance économique et d'atteindre des objectifs précis. On constate que ces pactes contribuent à favoriser un leadership accru à l'échelle locale et entraîne des niveaux d'investissement locaux plus élevés.

Ces pactes sont également dotés de mécanismes d'incitation qui visent à encourager les villes à prendre des décisions stratégiques en matière d'infrastructures. Les villes qui atteignent leurs objectifs en matière de croissance d'emploi et de productivité sont récompensées par la possibilité de toucher une part des revenus de taxation générés par la hausse du développement économique.<sup>102</sup>

À titre de comparaison, l'OCDE a formulé des critiques à l'égard de l'approche adoptée au Canada quant au rôle des centres urbains dans la croissance économique. Toutefois, il y a de plus en plus de pression pour faire en sorte que la valeur des grands centres urbains dans le renforcement de la croissance économique soit reconnue et augmentée.<sup>103</sup> Les principales chambres de commerce du Canada ont réclamé une stratégie urbaine nationale pour mettre davantage l'accent sur la valeur économique des régions urbaines. Les pactes du R.-U. vont plus loin que de simples efforts visant à accroître le potentiel économique, car ils offrent des mécanismes d'incitation précis pour y parvenir.

## *Accorder du financement qui cible des priorités précises*

En général, les efforts précédents du gouvernement fédéral n'ont pas favorisé des investissements en infrastructure ciblés, puisque les infrastructures au Canada ont généralement été financées en vertu de programmes omnibus au cours des dernières années. Entre autres, le financement prévu dans le nouveau plan Chantiers Canada (NPCC) comprend des subventions basées sur la juridiction, ce qui signifie que plusieurs petites municipalités reçoivent des investissements dont ils n'ont pas nécessairement besoin, comparativement aux grands centres urbains. Alors que certaines municipalités de petite et moyenne taille pourraient mettre à profit de tels fonds, une approche aussi vaste limite la capacité d'être stratégique et d'affecter les ressources là où elles auraient le plus grand impact économique. En gros, le NPCC favorise actuellement des activités qui stimulent l'économie générale, par opposition à des projets d'infrastructures ciblés qui contribueraient à appuyer le réseau d'infrastructures économiques du Canada.

Des intervenants ont indiqué qu'ils appuient le financement qui cible des secteurs ou des objectifs particuliers, notamment des projets qui cadrent avec des initiatives telles que la stratégie des portes d'entrée et des corridors.<sup>104</sup> En dépit des efforts pour conclure de nouveaux accords commerciaux, le gouvernement fédéral a abandonné l'affectation de fonds réservés aux portes d'entrée et aux corridors

101 « Introducing UK City Deals: A smart approach to supercharging economic growth and productivity », KPMG. 2014. <https://www.kpmg.com/AU/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/uk-city-deal-economic-growth-productivity.pdf>, p. 6.

102 « Introducing UK City Deals », 2014, p. 2-6; « Greater Manchester City Deal », Greater Manchester Combined Authority. [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/221014/Greater-Manchester-City-Deal-final\\_0.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/221014/Greater-Manchester-City-Deal-final_0.pdf).

103 « A Call for a National Urban Strategy Targeted Toward Canada's Largest Urban Centres », Déclaration commune des principales chambres de commerce du Canada. Novembre 2010. <http://www.boardoftrade.com/files/PDF/Policy/2010/NationalUrbanStrategy-joint-statement.pdf>, p. 2.

104 Entrevues réalisées en novembre et décembre 2014

dans le NPCC. Certes, bien qu'il y ait des volets du nouveau plan Chantiers Canada qui appuieraient des infrastructures qui favorisent le commerce, notamment le volet des infrastructures nationales, ils sont plutôt limités à cet égard, et d'autres récents budgets fédéraux ont également atténué l'importance du commerce en tant que priorité clé pour l'investissement en infrastructures. Le budget de 2015 ne contient aucune mention directe du commerce dans la section sur les infrastructures, bien qu'il fasse mention de projets individuels dans le nouveau plan Chantiers Canada destinés à promouvoir la croissance économique et qu'il annonce un nouveau fonds pour les infrastructures de transport en commun qui vise à réduire la congestion.<sup>105</sup>

À titre de comparaison, le budget fédéral de 2013 comprenait plusieurs initiatives axées sur le commerce, dont l'Initiative de la Porte et du Corridor de l'Asie-Pacifique et le passage frontalier international Windsor-Detroit.<sup>106</sup>

L'OCDE souligne l'importance de mettre l'accent sur le financement d'un réseau de transport qui est relié à des portes d'entrée. L'OCDE indique que les sources typiques de financement pour de tels projets deviendront rares et que, par conséquent, il importe d'être stratégique en ce qui a trait aux mécanismes de financement pour appuyer de manière efficace la croissance future.<sup>107</sup> L'OCDE demande que l'accent soit mis sur des « réseaux multimodaux de base » qui pourraient comprendre de grandes portes d'entrée internationales et des corridors de liaison.<sup>108</sup> Toujours selon l'OCDE, des ressources réservées à de tels projets sont essentielles, puisque des limites de financement pourraient nuire à la crédibilité et à la fiabilité des portes d'entrée, de même que miner l'intérêt des intervenants qui voudraient appuyer ces infrastructures, ce qui réduirait le potentiel de telles infrastructures de renforcer la croissance économique et la productivité.

D'autres pays, comme le R.-U. et l'Australie, ont priorisé des projets qui ont des impacts importants sur la croissance économique. La Chambre de commerce du Canada adopte une position similaire, faisant valoir que les investissements en infrastructures ne devraient pas être perçus comme une mesure visant à stimuler l'économie à court terme, mais devraient plutôt cibler des projets qui représente « un engagement à long terme dans notre croissance de notre économie. »<sup>109</sup>

105 « Budget de 2015 : Chapitre 3.4 – Investir dans l'infrastructure », Gouvernement du Canada. Avril 2015. <http://www.budget.gc.ca/2015/docs/plan/ch3-4-fra.html>.

106 « Budget 2013 : Chapitre 3.3 – Le nouveau plan Chantiers Canada », Gouvernement du Canada. Mars 2013. <http://www.budget.gc.ca/2013/doc/plan/chap3-3-fra.html>

107 « Strategic Transport Infrastructure Needs to 2030 », Programme de l'OCDE sur l'avenir. 2011. <http://www.oecd.org/futures/infrastructure-to2030/49094448.pdf>, p. 6.

108 « Strategic Transport Infrastructure Needs to 2030 », Programme de l'OCDE sur l'avenir. p. 6, 12.

109 « Les bases d'un Canada compétitif : la nécessité d'investir de façon stratégique dans les infrastructures », La Chambre de commerce du Canada », 2013, p. 27.

# Recommandations

Bien qu'il soit évident qu'un grand nombre de projets d'infrastructures produiront des retombées économiques, certains projets auront un impact plus important que d'autres sur la croissance et la compétitivité. La coordination et l'engagement avec tous les niveaux de gouvernement, plus particulièrement les gouvernements locaux, sont nécessaires pour veiller à ce que la planification d'infrastructures et les investissements connexes soient harmonisés et stratégiques afin d'atteindre les objectifs de croissance économique.

En définitive, les gouvernements canadiens devraient tenter de créer un contexte qui offre aux dirigeants locaux davantage d'occasions d'établir des priorités stratégiques et de lancer de grands projets favorisant la productivité qui cadrent avec les réseaux nationaux d'infrastructures, permettant ainsi à tous les niveaux de gouvernement de contribuer à la construction et à l'entretien d'infrastructures pour appuyer la croissance économique. Il est démontré que les municipalités veulent une planification d'infrastructures d'importance plus régionale et nationale, bien qu'ils n'aient pas suffisamment d'occasions pour le faire.

Un leadership plus fort au niveau fédéral permettrait de mieux guider les décisions et de favoriser une meilleure harmonisation. Mais, ce leadership doit reconnaître l'expertise au niveau des gouvernements locaux et régionaux et faire plus de place au savoir-faire important qui existe déjà à ces niveaux, en plus d'établir des stratégies générales qui permettent de mettre à profit cette expertise et de l'encourager davantage. D'autres pays ont déjà reconnu ce fait et ont mis au point des mécanismes d'incitation, dont les pactes avec les villes au R.-U. qui priorisent les projets à réaliser dans des grands centres urbains qui auront le plus grand impact sur la croissance économique.

Les décideurs canadiens devraient également miser sur une stratégie d'infrastructures qui réaligne les gouvernements sur les objectifs précis. Une étude australienne conclut que la meilleure approche ne consiste pas à simplement investir dans plus d'infrastructures lorsque le but ultime est la croissance de la productivité, mais plutôt de faire des investissements efficaces et cohérents.<sup>110</sup> Plus particulièrement, les projets d'infrastructures qui appuient le commerce — les aéroports, les postes frontaliers, les corridors de transport — sont parmi ceux qui créeront le plus grand potentiel de croissance. En réalité, tous les investissements en infrastructures devraient être fondés sur un but stratégique de plus grande portée, avec la croissance économique comme principe directeur prépondérant.

Les gouvernements partout au Canada travaillent de plus en plus avec des partenaires privés pour diversifier leurs sources de financement de projets d'infrastructures. Bien que la participation avec le secteur privé soit importante, les PPP ne sont pas une panacée au manque de financement pour les infrastructures. Par conséquent, un financement intelligent et ciblé s'impose. La façon dont les gouvernements au Canada coordonnent, dirigent et investissent dans les infrastructures publiques est d'une importance cruciale pour appuyer leurs plus grandes aspirations de croissance économique et de compétitivité.

Les recommandations qui suivent visent à établir une première étape dans ce processus.

110 « Infrastructure Imperatives for Australia », SMART Infrastructure Facility – University of Wollongong, 2014. <http://smart.uow.edu.au/content/groups/public/@web/@smart/documents/doc/uow164909.pdf>, p. 3

## DONNÉES PROBANTES

Réaliser une analyse économique détaillée qui fournirait des données probantes sur les avantages liés aux infrastructures d'envergure qui accroissent la productivité, notamment les avantages dont profiteraient les gouvernements locaux.

Le gouvernement fédéral peut jouer un rôle de leadership clé à cet égard en créant une base solide de données probantes pour appuyer les infrastructures économiques du Canada, en travaillant de concert avec les autres niveaux de gouvernement. Des données sur les avantages économiques découlant de projets d'envergure qui font partie d'un réseau d'infrastructures à l'échelle du pays — y compris les actifs, les points sensibles et les risques d'inaction — fourniraient une base commune de données probantes pour orienter et éclairer les décisions stratégiques, en mettant un accent particulier sur les municipalités. L'analyse peut également examiner les tendances en matière de données financières des municipalités au cours des années pour déterminer les sources actuelles de financement au niveau local et brosser un tableau comparatif des revenus au fil des ans par rapport aux investissements.

Cette analyse peut mettre à profit et élargir le travail déjà réalisé par Transports Canada dans le cadre de la stratégie des portes d'entrée et des corridors du gouvernement fédéral. Transports Canada a entrepris une analyse portant sur les infrastructures d'importance nationale pour recenser les infrastructures du réseau de transport et identifier les éléments qui sont essentiels à la compétitivité.<sup>111</sup> En gros, l'objectif devrait être d'utiliser des données locales pour établir les preuves nécessaires afin d'éclairer la prise de décisions stratégiques en matière d'investissements.

## HARMONISATION

Créer des forums régionaux de coordination qui regroupent les gouvernements fédéral, provinciaux/territoriaux et municipaux, y compris les intervenants ayant une expertise en matière d'infrastructures et de développement économique.

Des forums qui permettraient aux gouvernements fédéral, provinciaux/territoriaux et municipaux de discuter d'infrastructures d'envergure contribueraient à renforcer la prise de décision. Il serait également utile d'inclure dans ces discussions d'autres départements et ministères intéressés afin d'assurer une coordination efficace.

De telles plateformes de discussions favoriseraient l'établissement de priorités, l'échange de renseignements, l'identification d'intérêts communs et la clarification des rôles et des responsabilités. Ultimement, axés sur un point de mire régional, ces forums permettraient aux acteurs clés de mieux reconnaître l'importance de travailler de concert pour harmoniser l'orientation stratégique. Les récents efforts de certains gouvernements municipaux de collaborer entre eux et avec les provinces indiquent qu'il existe déjà un intérêt pour une coordination régionale accrue.

Solliciter la participation du secteur privé à ces forums permettrait également de renforcer la coordination, étant donné que les intervenants du secteur privé jouent un rôle clé dans la planification, la construction et le financement d'infrastructures liées au commerce.<sup>112</sup> Le Gateway Transportation Collaboration Forum de Vancouver pourrait servir de point de départ pour ce genre de forum de collaboration régionale, puisqu'il réunit déjà des partenaires des secteurs public et privé.

<sup>111</sup> « Cadre de politique national », 2009, p. 7.

<sup>112</sup> Law et Dade, 2014, p. 14-15

Non seulement les centres urbains doivent-ils avoir une place à ces forums, ils doivent jouer un rôle clé dans les discussions, étant donné qu'ils ont un impact important sur la croissance économique. La consultation fédérale avec les provinces et les grandes villes doit faire partie intégrante du processus décisionnel portant sur les grands projets d'infrastructures d'importance nationale.

Les villes de petite et de moyenne taille devraient également avoir des occasions de participer aux discussions avec les gouvernements fédéral, provinciaux/territoriaux au sujet de projets qui ont un potentiel économique commercial, et de faire part de leurs commentaires lorsque de grands projets d'infrastructures ont un impact sur leurs collectivités. L'exemple des efforts de la ville de Kitchener pour transformer son économie illustre comment les dirigeants locaux peuvent jouer un rôle d'influence.

## SOUTIEN

Mettre au point de nouveaux mécanismes d'incitation qui visent à encourager les gouvernements locaux à porter plus d'attention au réseau national d'infrastructures économiques en leur accordant une plus grande part des avantages financiers.

Cerner des types de projets particuliers pour des investissements ciblés — notamment ceux ayant des effets notables sur le commerce et la productivité — fondés sur les priorités établies par les forums gouvernementaux.

De nouveaux mécanismes s'imposent pour accroître les revenus et financer de façon stratégique les projets d'infrastructures afin de veiller à ce que les deniers publics soient dépensés à bon escient. Les mécanismes de financement doivent assurer que les investissements en infrastructures sont jumelés de manière efficace à des mesures d'incitation, en fournissant des avantages qui sont répartis de façon plus proportionnelle en fonction des niveaux d'investissement.

Actuellement, les gouvernements fédéral et provinciaux perçoivent chacun des niveaux comparables de revenus en taxation, et ce, malgré les différents niveaux d'investissements, tandis que les gouvernements locaux n'obtiennent qu'un rendement limité de leurs investissements.<sup>113</sup> Par conséquent, de nouveaux mécanismes devraient être mis en œuvre pour fournir de tels incitatifs.

La première étape serait d'examiner les nouveaux modèles qui sont déjà utilisés dans des provinces comme le Manitoba, qui affecte une partie de la taxe de vente provinciale aux projets d'infrastructures. Les provinces peuvent également jouer un rôle en révisant leurs lois et en fournissant aux municipalités des outils supplémentaires pour accroître leurs revenus pour les projets d'infrastructures. De tels nouveaux outils permettraient aux gouvernements locaux d'aller chercher des revenus supplémentaires, ce qui leur donnerait plus de flexibilité pour répondre aux enjeux locaux d'infrastructures.

En ciblant les investissements de tous les niveaux de gouvernement sur des objectifs précis, plus particulièrement des projets qui stimulent la croissance économique et la compétitivité, cela permettrait de dépenser des fonds d'infrastructures limités de façon plus sage et d'être plus stratégique dans la prise de décision. Un financement ciblé offre également des occasions de mieux coordonner avec les partenaires pertinents et de prioriser les projets. En mettant l'accent sur le commerce et la productivité pour les investissements en infrastructures, cela peut aider à accroître les niveaux de revenus pouvant être affectés à de futurs projets d'infrastructures. Les pactes avec les villes du R.-U. offrent un modèle de financement des infrastructures qui met l'accent précisément sur la croissance économique.

113 « Driving Public Infrastructure », 2014.

# STRATÉGIE

Revoir la stratégie fédérale des portes d'entrée et des corridors.

Intégrer le développement économique dans les processus infranationaux de planification des immobilisations.

Un manque de leadership fort de la part du gouvernement laisse suggérer qu'une stratégie globale aiderait à clarifier une orientation en matière d'infrastructures, ce qui renforcerait la capacité stratégique et favoriserait l'harmonisation. Comme point de départ, il importe de revoir et de mettre à jour la stratégie fédérale des portes d'entrée et des corridors, un exercice qui devrait mettre l'accent sur l'impact important des grandes villes, ainsi que le besoin d'avoir de solides corridors de commerce au pays pour relier efficacement ces villes aux grandes portes d'entrée. Même si le volet des infrastructures nationales du nouveau plan Chantiers Canada vise à financer de façon générale des projets « d'importance nationale », il ne va pas assez loin. Ce volet prévoit des fonds limités pour des projets d'infrastructures d'envergure, sans compter que la sélection de projets est opaque et n'est pas reliée à une stratégie plus globale. De fait, le financement prévu dans l'initiative initiale et qui était destiné précisément aux portes d'entrée et aux corridors a été retiré de ce volet. L'édification de la nation était un thème clé sous-jacent à ces investissements et à la stratégie qui s'articulait autour des portes et des corridors, et il faudrait renouveler l'engagement à l'endroit de cette stratégie et l'élargir – tout en incitant une plus grande participation des autres niveaux de gouvernement – pour veiller à ce que tous les éléments des réseaux commerciaux du Canada soient forts et résilients.

Certaines provinces se sont également livrées à leur propre planification stratégique à des degrés divers. Ce genre d'exercice devrait être encouragé, de concert avec les autres niveaux de gouvernement, tout en veillant à ce que la planification municipale plus particulièrement soit intégrée aux plans d'infrastructure à long terme. En intégrant un volet de développement économique à la planification provinciale des immobilisations, cela inciterait les municipalités à travailler plus étroitement avec les partenaires de développement économique et assurerait que les considérations de croissance jouent un rôle dans la prise de décision des gouvernements locaux.

