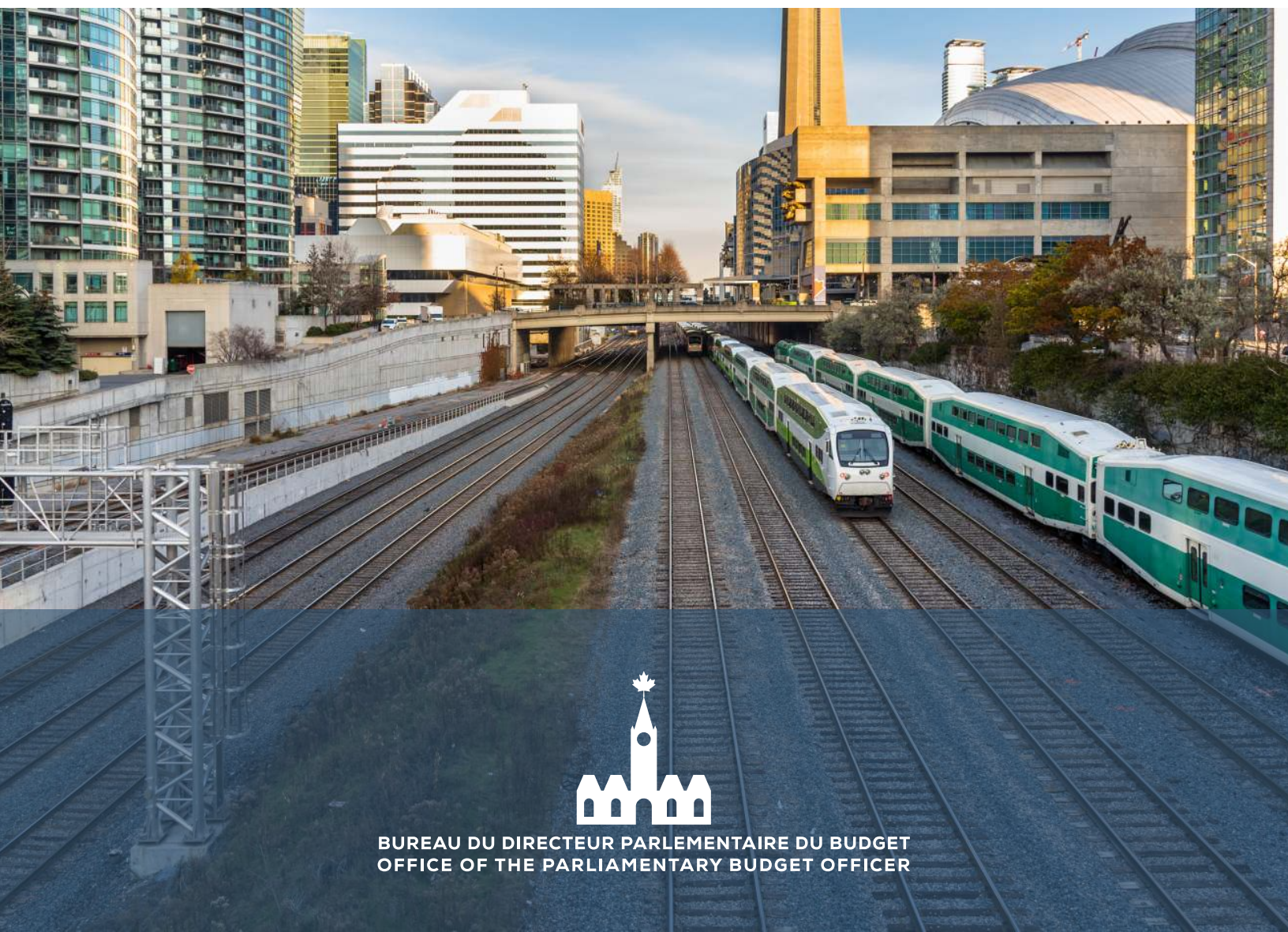


28 avril 2021



BANQUE DE L'INFRASTRUCTURE DU CANADA – PERSPECTIVES DES DÉPENSES



BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET
OFFICE OF THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER

Le directeur parlementaire du budget (DPB) appuie le Parlement en fournissant des analyses économiques et financières dans le but d'améliorer la qualité des débats parlementaires et de promouvoir une plus grande transparence et responsabilité en matière budgétaire.

Le présent rapport examine l'état actuel et prévu des engagements d'investissement et des décaissements de fonds de la Banque de l'infrastructure du Canada.

Analyste principale :
Nora Nahornick, analyste

Ce rapport a été préparé sous la supervision de :
Trevor Shaw, directeur

Nancy Beauchamp, Carol Faucher, Jocelyne Scrim et Rémy Vanherweghem ont contribué à la préparation du rapport pour publication.

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez nous rejoindre à l'adresse dpb-pbo@parl.gc.ca.

Yves Giroux
Directeur parlementaire du budget

RP-2122-003-S_f

Table des matières

Résumé	1
1. Introduction	3
2. État actuel	4
3. Causes des retards de financement	6
4. Comparaison de la BIC	9
5. Perspectives	11
Annexe A : Définir le secteur public	14
Annexe B : Comparaison des organisations	15
Annexe C : Dépenses prévues	17
Annexe D : Pertes en capital et dépenses de fonctionnement	19
Notes	21

Résumé

Dans le cadre du plan de 187,8 milliards de dollars, Investir dans le Canada, le gouvernement a établi la Banque de l'infrastructure du Canada (BIC) afin d'investir 35 milliards de dollars dans de grands projets d'infrastructure générateurs de recettes, qui sont dans l'intérêt public et qui sont conçus et mis en œuvre en partenariat avec des investisseurs des secteurs public et privé et des investisseurs institutionnels¹.

Constituée il y a quatre ans, la BIC distribue les fonds à un rythme beaucoup plus lent que prévu. Au 22 avril 2021, la BIC a annoncé publiquement des investissements de 5,1 milliards de dollars dans 17 projets. Toutefois, la conclusion des contrats et l'octroi proprement dit des fonds ont accusé des retards par rapport aux propres prévisions de la BIC. Au 31 décembre 2020, la BIC avait versé 1,2 milliard de dollars, soit de 2,0 à 4,1 milliards de dollars en deçà des prévisions antérieures (de 62 à 77 %).

Les retards de financement peuvent s'expliquer, en partie, par les politiques choisies. Près de la moitié des projets présentés ne relèvent pas du mandat que le gouvernement a défini pour la BIC, et ce, le plus souvent, pour les raisons suivantes :

- ils ne correspondent pas aux six « secteurs prioritaires » du gouvernement;
- ils sont trop petits – la BIC devant investir dans de « grands projets transformateurs »;
- ils n'ont pas la participation d'un partenaire de financement public ou privé – la BIC devant « attirer des investissements d'investisseurs du secteur privé et d'investisseurs institutionnels ».

Plus globalement, les retards de financement sont généralisés pour les investisseurs dans les projets d'infrastructure en partenariat public-privé. Le DPB a examiné cinq organisations canadiennes comparables et constaté que les décaissements de la BIC progressent légèrement en dessous du rythme moyen – plus lentement qu'Infrastructure Ontario, mais plus rapidement que PPP Canada, l'organisation qu'elle a remplacée en 2017.

Plus récemment, en octobre 2020, le gouvernement a annoncé un plan de trois ans et de 10 milliards de dollars pour accélérer les investissements de la BIC en finançant des projets de plus petite envergure aux délais d'exécution plus courts.

En tenant compte de ces critères d'investissement moins restrictifs, le DPB évalue qu'il est encore peu probable que la BIC arrive à déboursier

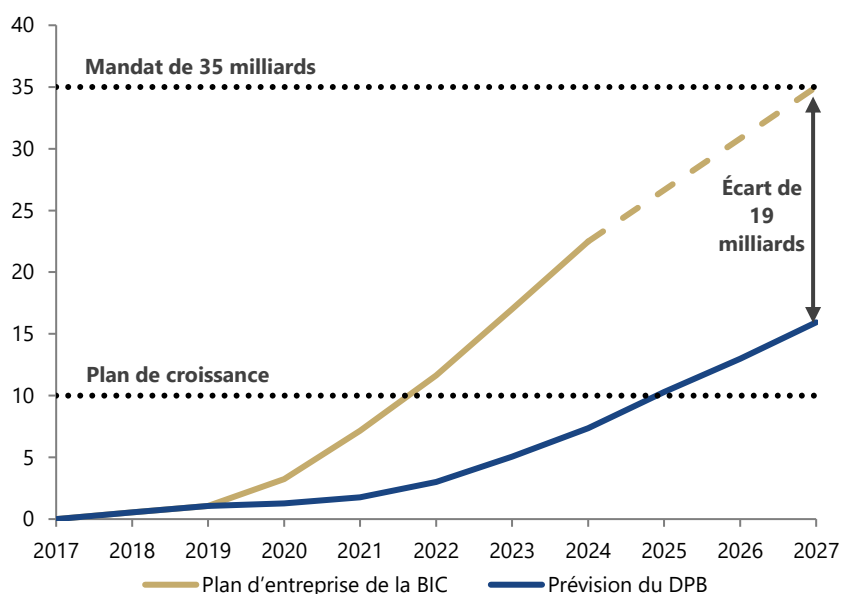
35 milliards de dollars au cours de son mandat de 11 ans. Le DPB prévoit que la BIC est en voie de déboursier environ 16 milliards de dollars pour des investissements d'infrastructure d'ici 2027-2028, ce qui représente un écart estimatif de 19 milliards de dollars.

Autrement dit, pour déboursier 35 milliards de dollars d'ici 2027-2028, la BIC devrait augmenter ses décaissements annuels de 61 %.

Figure 1 du résumé

Perspectives des dépenses de la Banque de l'infrastructure du Canada

En milliards de dollars, des décaissements cumulés



Sources : Directeur parlementaire du budget et Banque de l'infrastructure du Canada.

Notes : La prévision du DPB utilise des données réelles jusqu'au 31 décembre 2020 et des données prévisionnelles par la suite.

À titre indicatif, le DPB établit une projection du plan d'entreprise de la BIC par extrapolation linéaire.

1. Introduction

Dans le budget de 2016, le gouvernement a annoncé des plans pour affecter 187,8 milliards de dollars à des investissements d'infrastructure de 2016-2017 à 2027-2028. Plus tard désignée sous le titre de plan Investir dans le Canada (PIC), l'enveloppe de 187,8 milliards de dollars était constituée de 95,6 milliards de dollars de nouveaux fonds et de 92,2 milliards de dollars provenant de projets existants. L'objectif du PIC était de combler le déficit infrastructurel, c'est-à-dire la différence entre les besoins perçus en matière de dépenses et les dépenses réelles².

La BIC a été constituée en 2017 en vertu de la *Loi sur la Banque de l'infrastructure du Canada*. La mission de la BIC est d'investir dans des projets de transformation d'envergure et générateurs de recettes qui servent l'intérêt public et qui sont élaborés et réalisés en partenariat avec des promoteurs du secteur public et des investisseurs privés et institutionnels³. Ces investissements sont conçus pour être affectés à des projets où aucun investissement ne serait fait sans la participation de la BIC⁴.

Dans le cadre du PIC de 187,8 milliards de dollars, le gouvernement a confié à la BIC le mandat d'investir 35 milliards de dollars (de 2017-2018 à 2027-2028) dans de grands projets d'infrastructure générateurs de recettes s'inscrivant dans les priorités établies que sont les transports en commun, l'infrastructure verte, l'énergie propre, la large bande, le commerce et le transport ainsi que les communautés autochtones.

Ce rapport examine l'état actuel et prévu des engagements d'investissement et des décaissements de fonds de la Banque de l'infrastructure du Canada. Le DPB compare l'activité d'investissement de la BIC avec celle d'organisations canadiennes comparables. La présente analyse s'appuie sur un précédent billet de blogue du DPB⁵.

Le gouvernement a donné à la BIC le mandat d'investir 35 milliards de dollars, mais a provisionné jusqu'à 43 % du capital déployé, ou 15 milliards de dollars, en pertes en capital totales – par des prêts sans intérêt, des provisions pour pertes sur prêts et d'autres arrangements financiers pour lesquels les investissements initiaux de la BIC ne sont pas entièrement compensés. Les coûts de ce financement constituent une dépense de fonctionnement fédérale et sont pris en compte dans le solde budgétaire fédéral et dans la dette fédérale.

2. État actuel

La BIC a annoncé publiquement sa participation dans 17 projets et a publiquement engagé une somme de 5,1 milliards de dollars pour des investissements en capital dans sept projets, soit 15 % de son capital disponible^{6, 7}.

Les annonces ne sont pas consignées à titre d'actifs de la BIC jusqu'à ce que toutes les parties aient atteint l'étape de la clôture financière, c'est-à-dire que toutes les étapes contractuelles ont été conclues. Avant que le projet ait atteint l'étape de la clôture financière, il existe un risque que les conditions d'investissement soient annulées ou modifiées.

Sur les 17 annonces de la BIC, deux projets seulement, le Réseau express métropolitain (REM) et Irrigation en Alberta, ont atteint l'étape de la clôture financière⁸.

Tableau 2-1 Banque de l'infrastructure du Canada : engagements à l'égard des projets

	Nombre de projets	Investissements de la BIC (en millions de dollars)
Investissements	7	5 076
Projet d'expansion du réseau GO		2 000
Réseau express métropolitain*		1 280
Projet de raccordement du lac Érié		655
Irrigation en Alberta*		408
Réseau express métropolitain à l'aéroport international Montréal-Trudeau		300
Terminal portuaire de Contrecoeur		300
Fibre du Sud du Manitoba		133
Phase de protocole	5	-
Services-conseils	2	55
Accélération de projet	3	-
Total	17	5 131

Sources : Directeur parlementaire du budget et Banque de l'infrastructure du Canada⁹.

Notes : La BIC a annoncé sa participation à 17 projets.

Elle a pris un engagement financier public pour sept d'entre eux.

Deux projets ont atteint l'étape de la clôture financière, et sont marqués d'un astérisque (*).

Étant donné que la BIC ne peut verser de fonds avant que le projet ait atteint l'étape de la clôture financière, les versements ont tendance à être en retard sur les annonces. En date du 31 décembre 2020, la BIC avait déboursé 1,2 milliard de dollars.

Selon les propres projections de la BIC, au 31 décembre 2020, les décaissements étaient de 2,0 à 4,1 milliards de dollars inférieurs aux prévisions (62 à 77 %).

Tableau 2-2**Investissements bruts cumulés**

En millions de dollars	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Plan 2018-2019	-	450	1 380	3 840	6 675
Plan 2019-2020	-	552	2 084	5 334	9 365
Plan 2020-2021	-	551	1 075	3 266	7 211
Réel	-	551	1 075	1 225*	S. O.

Sources : Directeur parlementaire du budget et Banque de l'infrastructure du Canada.

Note : * Les données ne sont disponibles que jusqu'au 31 décembre 2020, de sorte que le montant indiqué comme réel pour 2020-2021 correspond aux neuf premiers mois de dépenses de l'exercice 2020-2021.

3. Causes des retards de financement

Pour déterminer les principales causes des retards de décaissement, le DPB a demandé à la BIC des renseignements sur l'état de chacun des projets examinés par la BIC depuis 2017-2018. En tout, la BIC a reçu 420 propositions de projets; elle s'est engagée à l'égard de 17 projets et a conclu des contrats pour deux d'entre eux¹⁰.

Environ 45 % des projets qu'a examinés la BIC (189 projets) ont été jugés non conformes au mandat établi par le gouvernement pour la BIC : inadmissibilité du secteur, taille insuffisante ou manque d'évolutivité et absence de promoteurs publics ou privés¹¹.

Tableau 3-1

Projets ne relevant pas du mandat de la BIC

<i>Portion des projets considérés comme hors mandat</i>	Fréquence (%)
Inadmissibilité du secteur	33 %
Taille insuffisante et manque d'évolutivité	19 %
Absence de promoteurs publics ou privés	16 %
Risque du projet	9 %
Raisons financières	6 %
Autre	17 %
Total	100 %

Sources : Directeur parlementaire du budget et Banque de l'infrastructure du Canada.

Notes : La catégorie Risque du projet comprend les projets qui sont trop peu avancés et ceux qui posent un risque en raison d'une nouvelle technologie.

Les raisons financières sont notamment liées à la capacité de financement commercial et à l'incapacité de remboursement.

Inadmissibilité du secteur : Environ 33 % des projets sont jugés hors mandat en raison de l'inadmissibilité du secteur. Le gouvernement a demandé à la BIC d'investir dans des secteurs prioritaires. Les investissements de la BIC se limitent aux secteurs suivants :

- transports en commun;
- infrastructure verte;
- commerce et transport;
- large bande;
- énergie propre;
- infrastructure autochtone.

Les projets d'infrastructure qui ne s'inscrivent pas dans ces thèmes ne sont pas admissibles au financement de la BIC, ce qui réduit le nombre de projets finançables.

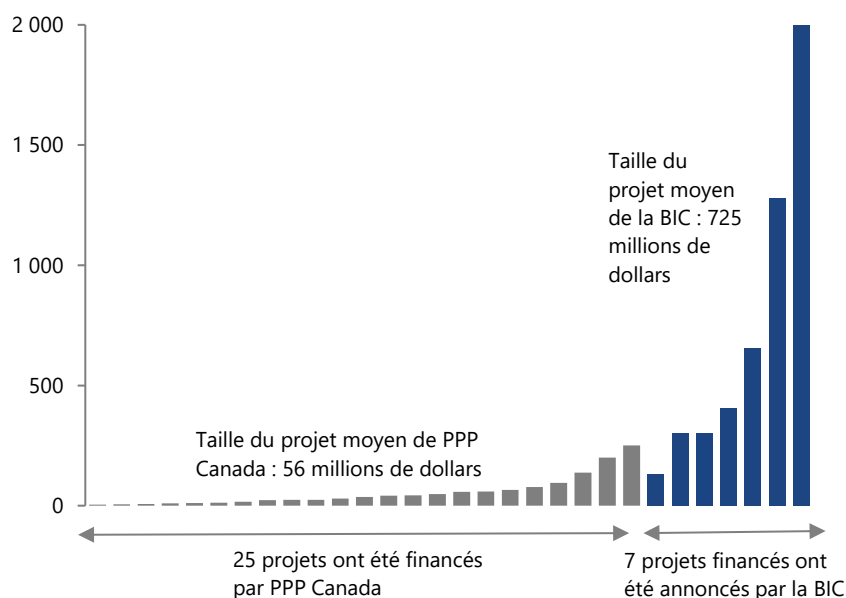
Taille du projet : Près de 20 % des projets sont jugés hors mandat parce qu'ils sont trop petits ou que leur taille ne peut être augmentée. Lorsqu'il a créé la Banque, le gouvernement lui a demandé « d'établir une série de grands projets transformateurs potentiels¹² ». L'accent sur les grands projets a distingué la BIC de son prédécesseur, PPP Canada, établi en 2008 pour améliorer la mise en place d'infrastructures publiques en renforçant la responsabilité, en augmentant la rapidité d'exécution et en obtenant d'encore meilleurs résultats pour l'argent des contribuables, à l'aide de partenariats public-privé¹³.

En dollars, le projet moyen de la BIC est 13 fois plus grand que les projets financés par PPP Canada. La BIC reconnaît que la mise sur pied des projets de plus grande envergure peut être plus longue. La BIC a récemment assoupli certains critères afin d'accélérer l'approbation des projets et a indiqué qu'elle financerait maintenant des projets de plus petite envergure aux délais d'exécution plus courts¹⁴.

Figure 3-1

La BIC finance des projets beaucoup plus grands que PPP Canada

En millions de dollars



Sources : Directeur parlementaire du budget, Banque de l'infrastructure du Canada et PPP Canada.

Un partenariat public-privé (PPP) est une entente contractuelle spécialisée entre une entité publique et une entité privée prévoyant la mise en place ou la prestation d'un bien ou service public, protégeant l'intérêt public et produisant un rendement privé.

Recherche de partenaires de financement : Environ 16 % des projets sont jugés hors mandat parce que la BIC n'arrive pas à trouver de partenaire privé ou public. La BIC a pour mission de faire des investissements et de chercher à attirer des investissements d'investisseurs du secteur privé et d'investisseurs institutionnels dans des projets d'infrastructure afin de réduire les coûts pour le gouvernement¹⁵. Le but du partenariat avec les investisseurs privés est de

mettre sur pied plus d'infrastructures qu'il aurait été possible de le faire avec des promoteurs gouvernementaux seulement.

Selon des données publiques et des renseignements confidentiels de la BIC, les projets de la BIC sont évalués à 12,2 milliards de dollars. Sur ce montant, les contributions de la BIC sont de 3,9 milliards de dollars (32 %).

Les contributions des partenaires du secteur public sont évaluées à 5,8 milliards de dollars (48 %) et le financement du secteur privé est évalué à 2,5 milliards de dollars (20 %)^{16, 17}.

Tableau 3-2 Partenaires de financement pour les projets de la BIC

En millions de dollars	BIC	Public	Privé	Total
Réseau express métropolitain	1 283	5 017	-	6 300
Projet Irrigation en Alberta	408	408	-	815
Fibre du Sud du Manitoba	133	-	133	266
Raccordement du lac Érié	655	-	985	1 640
Réseau express métropolitain à l'aéroport international Montréal-Trudeau	300	200	100	600
Pas encore annoncé	1 118	203	1 255	2 576
Total	3 897	5 828	2 473	12 197

Sources : Directeur parlementaire du budget et Banque de l'infrastructure du Canada.

Notes : La BIC a présenté au DPB une liste de projets confidentiels faisant actuellement partie de leur groupe de projets.

Le DPB a regroupé les fonds prévus du secteur privé pour ses projets sous « Pas encore annoncé ». Ces projets n'ayant pas encore atteint l'étape de la clôture financière, leurs conditions et les dépenses prévues peuvent changer.

4. Comparaison de la BIC

Dans les sections précédentes de ce rapport, il est question des retards de décaissement selon les propres prévisions et plans de la BIC, ainsi que des retards potentiels découlant des obligations qu'a la BIC en vertu de son mandat.

L'établissement d'une comparaison avec des organisations comparables offre un autre cadre utile pour évaluer les problèmes structurels contribuant aux retards, lesquels constituent un problème généralisé pour ceux qui investissent dans les projets d'infrastructure en partenariat public-privé¹⁸.

Pour effectuer une analyse comparative, le DPB a recueilli des renseignements détaillés sur les organisations suivantes du secteur public canadien :

- PPP Canada (P3);
- Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public (OIRPSP);
- Office d'investissement du régime de pensions du Canada (OIRPC);
- Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ);
- Infrastructure Ontario (IO).

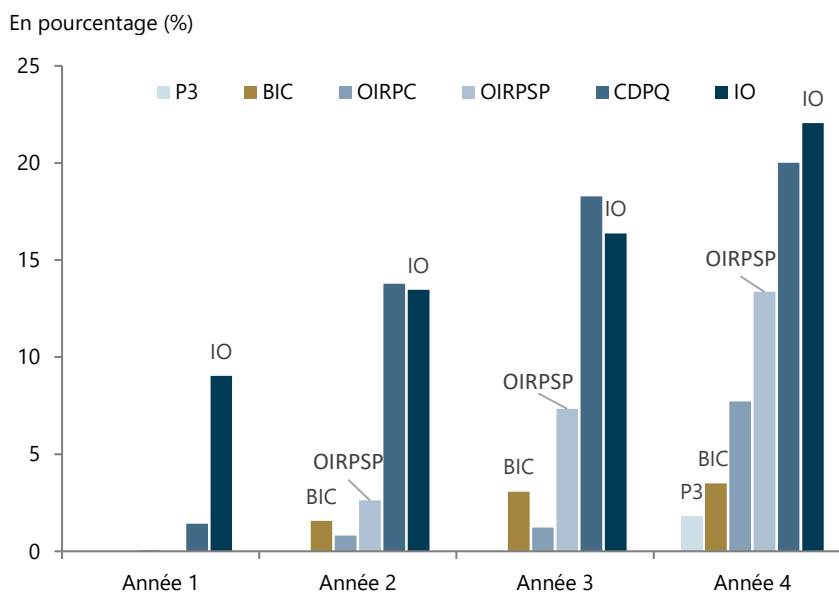
Ces organisations du secteur public ont été sélectionnées dans une courte liste d'organisations comparables fournie par la BIC¹⁹. Elles partagent l'horizon d'investissement à long terme de la BIC et disposent chacune d'un portefeuille d'investissements dans les infrastructures de plus d'un milliard de dollars. L'annexe B offre des renseignements supplémentaires sur les organisations comparables à la BIC.

Environ quatre années après avoir été constituée, la BIC a décaissé 4 % de son capital de 35 milliards de dollars. Les taux relatifs de décaissement de la BIC progressent légèrement en dessous de taux moyen (11 %) – plus lentement qu'IO, la CDPQ, l'OIRPSP et l'OIRPC, mais plus rapidement que PPP Canada, l'organisation que la BIC a remplacée en 2017 (figure 4-1).

S'il est vrai que PPP Canada mettait l'accent sur les projets de plus petite envergure, il reste que, quatre années après sa constitution, PPP Canada n'avait décaissé que 2 % de son capital disponible de 1,3 milliard de dollars.

L'analyse comparative du DPB indique que les retards de décaissement sont généralisés dans le cas des partenariats public-privé. Indépendamment des modifications aux critères des projets, on peut s'attendre à ce que le décaissement rapide des fonds fasse encore l'objet de problèmes systémiques pendant le reste du mandat de 11 ans de la BIC.

Figure 4-1 Analyse des pairs : décaissement par rapport au capital disponible



Sources : Directeur parlementaire du budget, plans d'entreprise de la BIC, Rapport annuel de l'OIRPSP, Rapport annuel de l'OIRPC, Rapport annuel de la CDPQ, Infrastructure Ontario et Comptes publics.

Note : Pour l'examen du décaissement de chaque organisation au cours des quatre premières années par rapport au capital disponible, si le capital total disponible n'était pas défini, le DPB a utilisé la valeur des investissements dans les infrastructures à la quinzième année ou celle de la dernière année pour laquelle les données étaient disponibles.

5. Perspectives

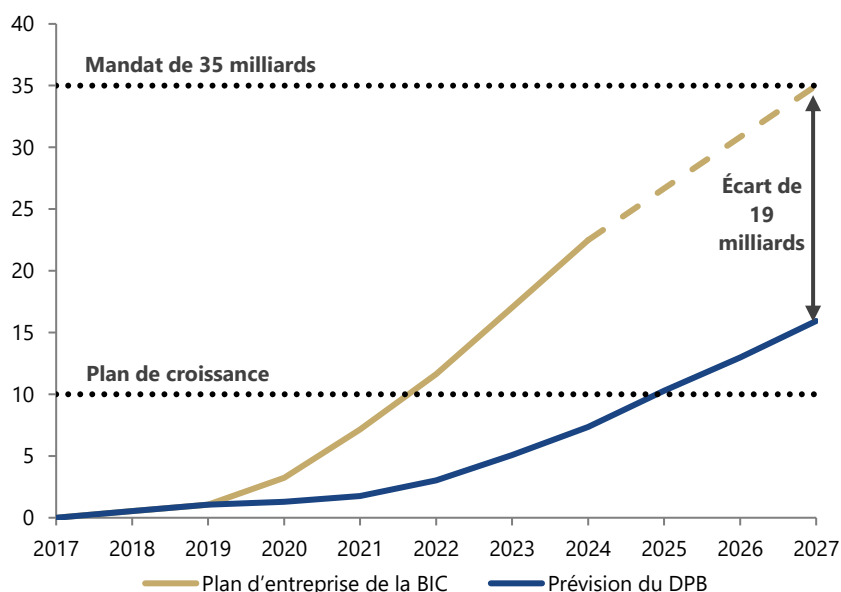
Étant donné la situation de l'investissement à la BIC au cours des quatre premières années de son mandat et à la lumière des taux de décaissement antérieurs d'organisations comparables, le DPB prévoit qu'il est peu probable que la BIC réalise l'objectif prévu dans son mandat de distribuer 35 milliards de dollars, selon la comptabilité de caisse, sur une période de 11 ans, à savoir d'ici la fin de 2027-2028²⁰.

D'ici 2027-2028, le DPB estime que la BIC déboursera 15,9 milliards de dollars en décaissements cumulatifs, ce qui équivaut, selon la comptabilité de caisse, à un report cumulé de dépenses de 19,1 milliards de dollars. La méthode prévisionnelle du DPB est présentée à l'annexe C.

Figure 5-1

Banque de l'infrastructure du Canada : perspective des dépenses sur 11 ans

En milliards de dollars



Sources : Directeur parlementaire du budget et Banque de l'infrastructure du Canada.

Notes : La prévision du DPB utilise des données réelles jusqu'au 31 décembre 2020 et des données prévisionnelles par la suite.

À titre indicatif, le DPB établit une projection du plan d'entreprise de la BIC par extrapolation linéaire.

De plus, en octobre 2020, le gouvernement a annoncé un plan de croissance de 10 milliards de dollars sur trois ans pour accélérer les investissements de la BIC en finançant des projets de plus petite envergure selon des délais

d'exécution plus courts. Le DPB prévoit que la BIC décaissera 3,8 milliards de dollars en investissements au cours des trois prochaines années²¹.

Tableau 5-1

Le DPB prévoit des décaissements cumulatifs inférieurs à ce que prévoit la BIC

En millions de dollars	Plan d'entreprise	Estimations du DPB	Différence
2017-2018	-	-	-
2018-2019	549	549	-
2019-2020	1 062	1 062	-
2020-2021	3 232	1 283	(1 949)
2021-2022	7 154	1 764	(5 390)
2022-2023	11 645	3 019	(8 626)
2023-2024	17 017	5 066	(11 952)
2024-2025	22 486	7 369	(15 117)
2025-2026	-	10 283	-
2026-2027	-	12 991	-
2027-2028	-	15 937	-

Sources : Directeur parlementaire du budget et Banque de l'infrastructure du Canada.

Notes : Les données réelles sont disponibles jusqu'en 2019-2020. Le DPB établit une prévision des dépenses pour les années 2020-2021 et suivantes.

Les données de la BIC ne sont pas disponibles pour les années 2025-2026 et suivantes.

Dans la prévision à court terme du DPB, les retards de décaissement correspondent à l'intervalle entre le moment où l'on prévoit que le projet atteindra l'étape de la clôture financière et le moment où les fonds sont décaissés. À court terme, la pandémie de COVID-19 a eu des répercussions sur l'exécution des projets d'infrastructure dans le monde entier, se traduisant par des retards de construction, la renégociation d'ententes et le recours aux clauses de force majeure²². À moyen terme, le DPB s'attend à ce que ces facteurs puissent influencer sur l'évaluation des projets et sur les délais de décaissement, en raison du déclin des revenus et des retards dans l'atteinte des étapes importantes des projets²³. Néanmoins, des données confidentielles fournies par la BIC indiquent que plusieurs projets pourraient atteindre l'étape de la clôture financière à court terme. Ces renseignements sont pris en comptes dans notre prévision. À moyen terme, le DPB se fie au bilan d'organisations similaires pour établir une prévision de la croissance des décaissements.

Autrement dit, la BIC devrait augmenter substantiellement la croissance des décaissements pour réaliser l'objectif prévu à son mandat de distribuer 35 milliards de dollars, selon la comptabilité de caisse, d'ici la fin de 2027-2028.

Au cours de ses quatre premières années, la BIC a augmenté le rythme de ses décaissements de 49 % par année en moyenne. Selon la prévision de référence du DPB de 2021-2022 à 2027-2028, le DPB prévoit que les décaissements augmenteront de 44 % par année.

Tableau 5-2

Croissance annuelle des décaissements : Banque de l'infrastructure du Canada

	Pourcentage (%)
Réelle (de 2017 à 2020)	49 %
Prévue (de 2021 à 2027)	44 %
Requise pour respecter le plan de croissance	109 %
Requise pour respecter les 35 milliards de dollars prévus au mandat	61 %

Sources : Directeur parlementaire du budget et Banque de l'infrastructure du Canada.

Pour respecter le plan de croissance de trois ans et 10 milliards de dollars, la BIC devrait augmenter annuellement ses décaissements de 109 %. Pour décaisser 35 milliards de dollars d'ici la fin de 2027-2028, les décaissements doivent augmenter de 61 % par année. Ces deux taux seraient supérieurs aux taux précédents établis par cinq organisations comparables en considérant la croissance moyenne des décaissements (tableau 5-3).

Tableau 5-3

Croissance annuelle des décaissements : organisations comparables

IO	OIRPSP	CDPQ	BIC	OIRPC	P3
19 %	32 %	47 %	49 %	59 %	59 %

Sources : Directeur parlementaire du budget, plans d'entreprise de la BIC, Rapport annuel de l'OIRPSP, Rapport annuel de l'OIRPC, Rapport annuel de la CDPQ, Comptes publics.

Annexe A: Définir le secteur public

La mission de la Banque de l'infrastructure du Canada est « de chercher à attirer des investissements d'investisseurs du secteur privé et d'investisseurs institutionnels²⁴ ».

Le DPB a classé les partenaires d'investissement du secteur public de la BIC selon l'Univers du secteur public (USP) de Statistique Canada, « le guichet unique pour la liste officielle de toutes les entités du secteur public en activité au pays^{25, 26} ». La *Loi sur la Banque de l'infrastructure du Canada* ne définit pas les investisseurs du secteur privé ni les investisseurs institutionnels.

Selon Statistique Canada, le secteur public est formé de toutes les unités institutionnelles résidentes sous le contrôle d'unités d'administration publique résidentes, qui comprennent toutes les unités du secteur des administrations publiques et les entreprises publiques résidentes, généralement connues sous le nom de sociétés publiques.

Statistique Canada examine toutes les entités de l'USP dans le cadre d'un processus de classification fondé sur les concepts et les critères suivants :

- résidence;
- test de l'unité institutionnelle;
- contrôle²⁷;
- producteur marchand par rapport à producteur non marchand (de biens et de services).

Statistique Canada examine l'autorité légale, le mandat, la structure opérationnelle, les opérations financières et les autres caractéristiques particulières de chaque entité pour s'assurer qu'elle respecte les critères définissant les unités du secteur public. Le Ministère utilise ce système de classification depuis 1969. Toutes les décisions de classification sont examinées par les pairs et la liste définitive est vérifiée par les principaux intervenants.

Le DPB n'a apporté aucune modification à la classification des unités institutionnelles de l'USP. L'USP offrant une liste exhaustive des unités institutionnelles, le DPB considère toutes les organisations n'en faisant pas partie comme des organisations du secteur privé.

Pour obtenir plus de détails, voir Statistique Canada, *Pratiques exemplaires pour définir le secteur public au Canada*²⁸.

Annexe B: Comparaison des organisations

Comme on l'explique à la section 4, le processus de comparaison offre un autre cadre utile pour évaluer la vitesse relative de décaissement selon le bilan d'organisations comparables. Le présent rapport ne tente pas d'expliquer si ces valeurs représentent un rendement bon ou mauvais dans l'ensemble ni si les investisseurs dans les projets d'infrastructure en partenariat public-privé sont une option d'investissement efficace dans les infrastructures, mais plutôt d'éclairer l'analyse du rendement de la BIC par rapport à des organisations comparables.

Afin d'établir un cadre de comparaison, nous avons recueilli des données auprès de cinq organisations comparables. Aux fins du présent rapport, le rendement des organisations suivantes a été examiné par rapport à celui de la BIC :

- PPP Canada (P3);
- Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public (OIRPSP);
- Office d'investissement du régime de pensions du Canada (OIRPC);
- Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ);
- Infrastructure Ontario (IO).

Parmi les organisations semblables, aucune ne correspond exactement à la BIC au Canada. Ces organisations ont été sélectionnées en raison de la similitude de leurs profils d'investissement, de leurs horizons de placement à long terme et de leurs rôles de fiduciaire. En outre, la BIC utilise l'OIRPSP, l'OIRPC et la CDPQ comme base de comparaison pour établir la rémunération de son personnel.

Pour choisir les organisations comparables, le DPB a établi quatre paramètres que chaque organisation doit respecter :

- Elle doit être publique;
- Elle doit investir dans des projets d'infrastructure à long terme;
- Elle doit investir dans des projets d'envergure générateurs de recettes;
- Elle doit collaborer avec des entités du secteur privé dans ses investissements.

Il importe toutefois de reconnaître que, parmi ces organisations comparables, il existe des différences quant au niveau de participation gouvernementale, aux priorités d'investissement, aux types de projets et à la taille des projets. Des calendriers économiques différents peuvent aussi

entraîner des inégalités de rendement lorsque l'on compare des organisations. Pour tenir compte de certaines différences entre les organisations, nous avons établi une répartition des dépenses d'infrastructure selon la part relative des dépenses pour chaque organisation²⁹.

Pour chaque organisation, nous avons recueilli des données sur les décaissements cumulatifs, les dépenses de fonctionnement nettes et les revenus nets ainsi que sur les calendriers des annonces de projets. Chacune des organisations comparables choisies a publié des données publiques annuelles depuis la création de son fonds d'investissement dans les infrastructures³⁰. Dans le cas de la BIC, nous avons utilisé des données publiques pour l'établissement de la comparaison. Dans ses prévisions, le DPB a utilisé des données confidentielles afin de prévoir les décaissements cumulatifs.

Afin de comparer les dépenses d'investissement en fonction des parts, le DPB a recueilli des données sur les décaissements de projets à partir de l'état des flux de trésorerie. Les investissements temporaires non liés à l'infrastructure ont fait l'objet d'une vérification afin d'isoler l'effet de la stimulation de l'infrastructure. Par conséquent, les investissements à court terme, comme les obligations, ont été exclus dans la mesure du possible.

Annexe C: Dépenses prévues

Le DPB a utilisé des données confidentielles de la BIC, qui décrivaient, par projet :

- l'étape du projet;
- l'investissement par investisseur (BIC, public, privé ou institutionnel);
- le coût total prévu du projet;
- le flux de trésorerie prévu pour les projets sur le point d'être approuvés.

Les flux de projets à court terme ont été évalués à l'aide des données confidentielles fournies au DPB. Il existe peu de données historiques pour établir des projections à moyen terme et à long terme, la BIC en étant à sa quatrième année d'existence environ. En outre, avec l'adoption du plan de croissance en 2020, le DPB prévoit un changement structurel quant au taux d'approbation et au flux des projets de moindre envergure.

Pour compenser le manque de données antérieures, le DPB a utilisé trois modèles pour prévoir les décaissements en infrastructures. Avec la première méthode, les flux de projets ont été estimés prospectivement. Le DPB a utilisé le nombre moyen de projets présentés à la BIC pour établir une estimation prospective. Ensuite, le DPB a évalué le nombre moyen de projets faisant l'objet d'un examen actif chaque année. Pour établir une projection des dépenses futures dans le cadre de la BIC à moyen terme, le DPB ne tient compte que des projets faisant actuellement l'objet d'un examen actif, étant donné que la probabilité qu'ils atteignent l'étape de la clôture financière est plus élevée.

Ensuite, nous avons évalué le taux d'approbation moyen des projets, c'est-à-dire le pourcentage des projets qui atteignent l'étape de la clôture financière. Si l'on ne tient compte que des projets ayant fait l'objet d'une annonce publique, le taux d'approbation des projets de la BIC est de 1,5 %, un taux substantiellement plus faible que ceux des organisations comparables. Dans le cas de PPP Canada, le taux moyen d'approbation des projets était de 8 %. Si l'on tient compte des projets qui sont près d'être approuvés par la BIC et que l'on suppose que chaque projet atteindra l'étape de la clôture financière dans les délais prévus, le taux d'approbation de la BIC passe à 17,5 % en 2021-2022, portant le taux d'approbation moyen au cours des cinq premières années à environ 4,4 %. Pour établir un taux d'approbation estimatif tenant compte des changements structurels dans l'approbation des projets de la BIC, le DPB a déterminé que le taux d'approbation à moyen terme correspondait au taux moyen d'approbation des organisations comparables.

Ensuite, pour établir une projection du total estimatif des investissements, le DPB a multiplié la taille moyenne des projets de la BIC par le nombre

estimatif de projets approuvés par année. Enfin, le DPB a réparti le total des investissements selon un flux estimatif de décaissements par année.

Selon la deuxième méthode, les décaissements futurs ont été projetés en prenant les décaissements cumulatifs et en les augmentant par la croissance annuelle moyenne des décaissements observés dans des organisations comparables.

Le DPB a examiné la croissance annuelle des décaissements cumulatifs de PPP Canada, l'OIRPSP, l'OIRPC, la CDPQ et IO. Pour l'ensemble des organisations comparables, la croissance en glissement annuel au cours des premières années est d'environ 78 % en moyenne. Le taux de croissance moyen passe à environ 18 % à mesure que les organisations s'établissent et que les dépenses cumulatives augmentent. Nous utilisons ces moyennes afin d'établir une projection pour la BIC, et nous supposons que, en devenant mieux établie, la BIC atteindra le taux de croissance moyen constant des organisations comparables.

Pour la dernière méthode de prévision des décaissements, le DPB a utilisé des données confidentielles fournies par la BIC. Cette méthode a rassemblé les projets actuellement à l'étude par la BIC et le coût total anticipé de chaque projet. En se servant de ces données, le DPB a construit un modèle qui estimait la part de la BIC dans l'investissement par projet et le nombre implicite de mois jusqu'à la clôture financière.

Compte tenu de l'inventaire des projets à l'étude, nous avons estimé le nombre total d'investissements pour parvenir à la clôture financière pour chaque année. Nous avons calculé le taux auquel de nouveaux projets seraient introduits et l'avons ajouté au stock total d'investissements. Enfin, nous avons extrapolé le flux des décaissements par année.

Étant donné que les chiffres sont basés sur des informations préliminaires et que de nombreux projets sont encore au stade de l'évaluation, cette méthodologie comporte un niveau élevé d'incertitude. De nombreux projets et leurs coûts associés sont susceptibles de changer ou d'être retirés de la liste.

Annexe D: Pertes en capital et dépenses de fonctionnement

Au 31 décembre 2020, la BIC avait des actifs de 1,24 milliard de dollars. Les recettes négatives enregistrées en 2020-2021 découlent essentiellement d'une provision pour pertes de 87,5 millions de dollars liés au Réseau express métropolitain.

Le gouvernement a provisionné jusqu'à 15 milliards de dollars de pertes en capital totales – au moyen d'intérêts assortis d'une radiation, de provisions pour pertes sur prêts et d'autres arrangements financiers pour lesquels les investissements initiaux de la BIC ne sont pas entièrement compensés³¹. Autrement dit, la BIC a une provision budgétée pour pertes représentant environ 43 % de son capital utilisable de 35 milliards de dollars. On s'attend donc à ce que la BIC récupère 20 milliards de dollars en principal et subisse des pertes en capital pouvant atteindre 15 milliards de dollars au cours de son mandat.

Au 31 décembre 2020, les projets REM et Irrigation en Alberta affichent une perte sur prêt combinée attendue pour la durée des projets de 90 millions de dollars. En raison de la pandémie de COVID-19, il existe une forte probabilité que la perte sur prêt combinée attendue pour la durée des projets augmentera compte tenu des retards de construction. Bien qu'il soit trop tôt pour analyser en détail les provisions pour pertes, le DPB continuera à suivre ces questions.

Tableau D-1

Données financières sommaires

En millions de dollars	Réal			Intermédiaire	Prévu
	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Actifs	10	556	1 311	1 241	4 747
Revenus	-	2	11	-66	42
Dépenses	-	11	25	53	49
Sources :	Directeur parlementaire du budget et Banque de l'infrastructure du Canada.				
Notes :	Les données pour 2020-2021 sont annualisées selon des résultats financiers intermédiaires de neuf mois.				
	Les données pour 2021-2022 sont fondées sur le Plan d'entreprise de la BIC.				

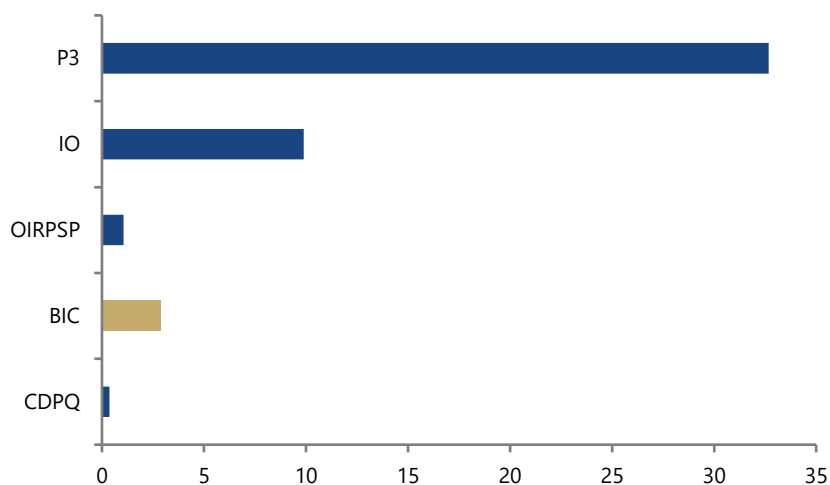
La figure D-1 montre que, en proportion des actifs investis, les dépenses de fonctionnement de la BIC correspondent à celles des organisations

semblables. Les dépenses de fonctionnement de la BIC équivalent à environ 4 % de ses actifs investis.

Figure D-1

En proportion des actifs investis, les dépenses de fonctionnement de la BIC sont faibles par rapport à l'ensemble des organisations comparables

En pourcentage (%)



Sources : Directeur parlementaire du budget, Banque de l'infrastructure du Canada et Statistique Canada.

Note : Les dépenses de fonctionnement de la BIC, en proportion des actifs investis, correspondent actuellement à celles des organisations semblables.

Notes

1. [C-6.18.pdf \(justice.gc.ca\)](#).
2. Le DPB a publié cinq rapports sur l'enveloppe totale de dépenses du plan Investir dans le Canada. On peut consulter le dernier rapport sous le lien suivant : [Le point sur le plan Investir dans le Canada \(pbo-dpb.gc.ca\)](#).
3. <https://www.laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C-6.18.pdf>.
4. Ainsi, le gouvernement a provisionné jusqu'à 15 milliards de dollars de pertes en capital – au moyen d'intérêts assortis d'une radiation, de provisions pour pertes sur prêts et d'autres arrangements financiers pour lesquels les investissements initiaux de la BIC ne sont pas entièrement compensés. [Banque de l'infrastructure du Canada, Rapport annuel 2018-2019 \(cib-bic.ca\)](#).
5. <https://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/blog/news/BLOG-2021-015--canada-infrastructure-bank--banque-infrastructure-canada>.
6. Projet Ville de Richmond, Lulu Island Energy Company (C.-B.), projet d'agrandissement de la centrale hydroélectrique Taltson (T.N.-O.), projet ferroviaire Calgary-Banff (Alb.), projet de liaison hydroélectrique et de fibre optique au Kivalliq (NU), projet d'expansion du corridor ferroviaire du réseau GO (Ont.), projet de train à grande fréquence de VIA Rail (Qc/Ont.), projet d'expansion du port de Montréal à Contrecoeur (Qc), Réseau express métropolitain (Qc), projet éolien de Pirate Harbour (N.-É.), projet Irrigation en Alberta (Alb.), Oneida Energy Storage (Ont.), pont à péage de l'autoroute 697 (Alb.), pont ferroviaire de New Westminster (C.-B.), Raccordement électrique sous le lac Érié (Ont.), Station REM à l'aéroport international Montréal-Trudeau (Qc) et Internet haut débit dans le Sud du Manitoba (Man.).
7. Annonces faites au 22 avril 2021.
8. Les investisseurs du projet REM sont la Banque de l'infrastructure du Canada, le gouvernement du Québec, la Caisse de dépôt et placement du Québec, la province de Québec et l'Autorité régionale de transport métropolitain. Les investisseurs du projet Irrigation en Alberta sont le gouvernement de l'Alberta, les districts d'irrigation et la Banque de l'infrastructure du Canada. Les investisseurs du projet de fibre du Sud du Manitoba sont la Banque de l'infrastructure du Canada et DIF Capital Partners. Les investisseurs du projet Raccordement électrique sous le lac Érié sont la Banque de l'infrastructure du Canada et ITC Investment Holdings. Les investisseurs du projet de la Station REM à l'aéroport international Montréal-Trudeau sont Transport Canada, le gouvernement du Québec, la Banque de l'infrastructure du Canada et Aéroports de Montréal.
9. [BIC-résumé du Plan d'entreprise 2020-2021 à 2024-2025-.pdf \(cib-bic.ca\)](#).
10. La définition de propositions de projets est conforme aux « Nouveaux projets d'infrastructure évalués en 2019-2020 » du Rapport annuel 2019-2020 de la BIC, p. 4.

11. Dans 33 % des cas, les projets ont été rejetés en raison des critères relatifs à l'inadmissibilité du secteur. Dans 21 % des cas, les projets ont été rejetés en raison des critères relatifs à la taille insuffisante, au manque d'évolutivité et à l'état de contamination du site.
12. <https://www.infrastructure.gc.ca/CIB-BIC/annex-annexe-fra.html#annexeA>.
13. <https://www.infrastructure.gc.ca/pub/other-autre/annual-report-rapport-annuel-fra.html>.
14. <https://www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/43-2/TRAN/reunion-22/temoignages>.
15. <https://cib-bic.ca/wp-content/uploads/2020/11/Resume-du-plan-dentreprise-2020-2021-a-2024-2025-.pdf>.
16. Dans un billet de blogue de mars 2021, le DPB a déclaré : « Les deux projets actuels de la BIC sont exclusivement financés par les gouvernements fédéral et provinciaux et les administrations municipales. » Les données de ce rapport étaient fondées sur les divulgations publiques de la BIC et les données présentées par la BIC dans le cadre d'une demande d'information faite en mars 2021.

Depuis cette publication, la BIC a annoncé trois nouveaux projets dans lesquels des investissements estimatifs de 1,2 milliard de dollars proviennent du secteur privé. De plus, la BIC a subséquemment présenté au DPB des données confidentielles sur des projets qui n'ont pas encore été annoncés ainsi que les détails de leurs sources de financement public et privé.
17. N'ayant pas encore atteint l'étape de la clôture financière, il est possible que ces projets ne soient pas réalisés ou qu'ils le soient selon d'autres conditions d'investissement.
18. Il convient de noter que ce rapport ne tente pas d'expliquer si ces valeurs représentent un rendement bon ou mauvais dans l'ensemble ni si les investisseurs publics et privés dans les infrastructures sont un outil d'investissement efficace dans les infrastructures, mais plutôt d'alimenter l'analyse des tendances d'investissement antérieures et ultérieures de la BIC par rapport à des organisations comparables.
19. La BIC utilise ces organisations, entre autres, à des fins de comparaison salariale.
20. [*Investir dans le Canada : Le plan d'infrastructure à long terme du Canada*](#).
21. La BIC pourrait plus réalistement engager une somme de 10 milliards de dollars sur trois ans. Toutefois, les engagements d'investissement sont très complexes et variables. Jusqu'à ce qu'un projet ait atteint l'étape de la clôture financière, il existe un risque que les conditions d'investissement soient annulées ou modifiées. Ainsi, les engagements ne seront pas inscrits à titre d'actifs d'investissement au bilan de la BIC avant que les décaissements aient été effectués.
22. [*Banque mondiale*](#) [EN ANGLAIS SEULEMENT].
23. Le gouvernement a provisionné jusqu'à 15 milliards de dollars de pertes en capital totales – au moyen d'intérêts assortis d'une radiation, de provisions pour pertes sur prêts et d'autres arrangements financiers pour lesquels les investissements initiaux de la BIC ne sont pas entièrement compensés. Les rapports du T3 de la BIC indiquent une provision de 87,5 millions de

dollars pour une perte liée au REM. L'augmentation des pertes liées aux retards d'utilisation par la clientèle pourrait donner lieu à des révisions ultérieures.

24. <https://www.laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C-6.18.pdf>.
25. Voir : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/68-516-x/68-516-x2016001-fra.htm>.
26. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/201118/dq201118d-fra.htm>.
27. Le contrôle d'une société désigne le pouvoir de déterminer sa politique générale, défini selon huit indicateurs de contrôle. Voir : Fonds monétaire international, *Manuel de statistiques de finances publiques 2014*, p. 29, https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal_fre.pdf.
28. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/13-604-m/13-604-m2020001-fra.htm>.
29. Les investissements cumulatifs sont présentés en tant que parties des budgets; si les budgets ne sont pas disponibles, les investissements cumulatifs à long terme sont présentés.
30. [Infrastructure Ontario](#), [Caisse de dépôt et placement du Québec](#), [Banque de l'infrastructure du Canada](#), [Investissements RPC](#), [Rapports d'Investissements PSP](#); les données des Comptes publics ont été utilisées pour PPP Canada.
31. [Banque de l'infrastructure du Canada – Rapport annuel 2018-2019 \(cib-bic.ca\)](#).