
Syndicat canadien de la fonction publique

Mémoire concernant l'examen législatif quinquennal
de la Banque de l'infrastructure du Canada

Mars 2023

Mise en contexte

Le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) est le plus grand syndicat du Canada. Il représente 715 000 membres à travers le pays. Ceux-ci travaillent dans tous les secteurs de l'économie, y compris dans les infrastructures municipales. Nous sommes heureux de présenter ce mémoire en réponse à l'examen législatif de la Banque de l'infrastructure du Canada (BIC).

Le SCFP a toujours soutenu l'idée d'une banque d'infrastructure publique qui offre des prêts à faible coût aux administrations locales pour financer de nouvelles infrastructures publiques et renforcer leurs communautés. C'était le mandat initialement proposé dans la plateforme libérale de 2015.¹

En 2017, au lieu de cela, le gouvernement a créé une banque axée sur la mobilisation de capitaux privés pour financer des projets d'infrastructure.² Sa mission est devenue « de faire des investissements et de chercher à attirer des investissements d'investisseurs du secteur privé et d'investisseurs institutionnels dans des projets d'infrastructures [...] qui généreront des recettes ».³

En réponse, le SCFP a publié un alarmant rapport exhaustif sur le changement d'orientation du mandat de la Banque. Celui-ci, publié en mars de la même année, a montré que le recours au financement privé pouvait non seulement doubler le prix des projets d'infrastructure en raison de coûts d'emprunt plus élevés, mais qu'il pourrait aussi entraîner une nouvelle vague de privatisations.⁴

Le SCFP a également souligné⁵ que l'accent mis sur la production de revenus pour les infrastructures publiques se traduira par des frais d'utilisation et que le mandat d'« attirer les investissements des investisseurs du secteur privé » n'est rien d'autre qu'un mandat de privatisation des actifs publics.

La même année, dans des observations⁶ aux comités permanents des finances (comité FINA) et des transports, de l'infrastructure et des collectivités (comité TRAN) de la Chambre des communes, ainsi qu'au comité sénatorial des banques et du commerce,⁷ le SCFP a demandé

¹ SCFP, « [La Banque de l'infrastructure des libéraux gardera des informations importantes sur les projets privatisés secrètes](#) », 26 septembre 2017.

² SCFP, « [Le budget 2017 en profondeur : les infrastructures](#) », 18 avril 2017.

³ [Loi sur la Banque de l'infrastructure du Canada](#), LC 2017, c 20, art 403, article 6.

⁴ Toby Sanger, « [Creating a Canadian Infrastructure Bank in the Public Interest](#) », Centre canadien de politiques alternatives, 20 mars 2017.

⁵ SCFP, « [La privatisation ne créera pas d'infrastructures durables](#) », 2 octobre 2020.

⁶ SCFP, « [Les Canadiens n'ont pas besoin d'une banque de la privatisation, mais d'infrastructures qui répondent à leurs besoins](#) », 29 mai 2017. En ce qui concerne le mémoire du SCFP au Comité permanent des finances de la Chambre des communes, cf. ParlVU, « [No. de réunion 91 FINA](#) », 16 mai 2017. Pour le mémoire du SCFP au comité TRAN, cf. SCFP, « [Submission to the House of Commons Standing Committee on Transport, Infrastructure and Communities regarding Division 18 – An Act to establish the Canada Infrastructure Bank of Bill C-44, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on March 22, 2017 and other measures](#) », mai 2017 [PDF].

⁷ SCFP, « [Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce concernant la section 18 – Loi constituant la Banque de l'infrastructure du Canada du projet de loi C-44, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 22 mars 2017 et mettant en œuvre d'autres mesures](#) », mai 2017 [PDF].

une approche qui donne la priorité à la transparence, à la propriété publique et à l'intérêt public. Nos observations soutenaient que l'infrastructure publique devrait être financée, possédée et livrée par l'État, et que la privatisation est une canalisation pour transférer l'argent de l'État dans les poches de l'industrie privée.

La transparence :

La transparence pose problème depuis le tout début. En 2017, lorsque le gouvernement fédéral a promulgué la loi constitutive de la Banque, il l'a fait en l'enfouissant dans un projet de loi budgétaire omnibus de 300 pages, limitant ainsi les débats.⁸

Le projet de loi comprenait aussi des dispositions spécifiques pour exempter la BIC de la législation sur l'accès à l'information afin qu'elle puisse mener une grande partie de ses opérations en secret.⁹ Dans un rapport, le Columbia Institute s'en est pris à ces exemptions en disant que « quand on empêche le citoyen de connaître les détails des activités d'un gouvernement, cela porte atteinte à la reddition de comptes gouvernementale et à la démocratie »¹⁰.

Au final, le projet d'une banque prêtant à faible coût aux communautés locales est devenu axé sur des bénéfices élevés réalisés à huis clos par des entreprises rentables et multimilliardaires. Rien d'étonnant quand on sait que les intervenants qui ont finalisé le projet n'étaient autres que McKinsey et BlackRock, la plus grande société d'investissement au monde.¹¹

Un coup d'argent pour les riches

BlackRock contrôle environ cinq pour cent des actions de 97,5 pour cent des 500 plus grandes sociétés cotées en bourse aux États-Unis, ce qui lui permet de profiter largement d'une banque qui subventionne les bénéfices privés des sociétés dans lesquelles elle investit.¹²

En 2022, la Banque de l'infrastructure du Canada a consacré plus de 135 millions de dollars¹³ en financement au Dream Group of Companies afin que celui-ci modernise ses propriétés, y compris des fiducies de placement immobilier (FPI). Les spécialistes du logement considèrent les FPI et les autres investisseurs prédateurs comme un moteur majeur de l'inégalité en matière de logement au Canada.¹⁴

⁸ SCFP, « [Les Canadiens n'ont pas besoin d'une banque de la privatisation, mais d'infrastructures qui répondent à leurs besoins](#) », 29 mai 2017.

⁹ SCFP, « [Le SCFP propose des solutions pour rendre le système d'accès à l'information efficace](#) », 30 août 2021.

¹⁰ Keith Reynolds, « [La Banque de l'infrastructure du Canada et le droit du public à l'information](#) », The Columbia Institute, 2017, page 21 [PDF].

¹¹ SCFP, « [Miser sur la privatisation : la Banque de l'infrastructure du Canada](#) », 13 juin 2017.

¹² Yale Law School, « [Leilani Farha confronts the commodification of housing](#) », 11 février 2022.

¹³ Banque de l'infrastructure du Canada, « [Dream lance une initiative ambitieuse de rénovations énergétiques de 19 bâtiments](#) », 12 mai 2022.

¹⁴ Martine August, « [La financiarisation du logement locatif multifamilial au Canada : un rapport pour le Bureau du Défenseur du défenseur fédéral du logement](#) », Bureau du défenseur fédéral du logement, juin 2022.

Dream Group of Companies appartient à Blackstone,¹⁵ la société qui a donné naissance à BlackRock, dans laquelle BlackRock détient des actions¹⁶ et qui a littéralement écrit les règles du jeu.

McKinsey, qui est au centre d'une controverse nationale¹⁷ concernant des contrats de conseil lucratifs, est un leader mondial dans l'art de profiter des conflits d'intérêts aux dépens des communautés. Elle a été critiquée pour avoir aidé les compagnies de tabac à lutter contre la réglementation tout en conseillant les prestataires de soins de santé sur le tabagisme;¹⁸ elle fait face à des accusations criminelles de corruption en Afrique du Sud;¹⁹ elle a participé à la surveillance de personnes dissidentes saoudiennes;²⁰ et elle a fait pression en faveur de la privatisation du National Health Service, le système de santé public du Royaume-Uni.²¹

Traiter les symptômes au lieu de la maladie

En 2021, le comité TRAN a entrepris une étude sur la Banque de l'infrastructure du Canada à la suite d'un rapport²² du directeur parlementaire du budget qui concluait que celle-ci n'avait pas atteint les objectifs qu'elle s'était fixés.

Initialement mandatée pour aller chercher quatre à cinq dollars d'investissements du secteur privé pour chaque dollar public,²³ la BIC n'a pas réussi à maintenir ne serait-ce qu'un ratio d'un pour un entre investissements publics et privés.²⁴ C'était après avoir initialement promis jusqu'à onze dollars du secteur privé pour chaque dollar public.²⁵

La BIC est considérée comme un tel échec que le comité TRAN n'a fait qu'une seule recommandation : l'abolir.²⁶

Le SCFP, cependant, a toujours été clair sur le fait que l'investissement dans l'infrastructure est l'un des meilleurs moyens de stimuler la croissance économique, comme Robert Ramsay,

¹⁵ Dream Group of Companies, «[Dream Unlimited: Investor Presentation](#)», février 2021 [PDF], page 7.

¹⁶ Au 14 mars 2023, BlackRock détenait une participation de 3,9 pour cent dans Blackstone, selon [CNN Business](#).

¹⁷ Catherine Lévesque, «[Parliamentary committee to meet Wednesday to look into McKinsey's \\$101.4 million in contracts](#)», National Post, 17 janvier 2023.

¹⁸ Michael Bobelian, «[The scandals and hypocrisy behind McKinsey's sterling reputation](#)», The Washington Post, 29 septembre 2022.

¹⁹ Geoffrey York et Robert Fife, «[Criminal charges against McKinsey cast spotlight on its business during former Canadian ambassador Dominic Barton's tenure](#)», The Globe and Mail, 7 octobre 2022.

²⁰ Sheelah Kolhatkar, «[McKinsey's work for Saudi Arabia highlights its history of unsavoury entanglements](#)», The New Yorker, 1er novembre 2018.

²¹ Walt Bodanich et Michael Forsythe, «[Shock Treatment: How McKinsey was put at the heart of the National Health Service](#)», The Times, 30 septembre 2022.

²² Bureau du directeur parlementaire du budget, «[Banque de l'infrastructure du Canada : Perspectives des dépenses](#)», 28 avril 2021.

²³ David McDonald, Susan Spronk et Thomas Marois, «[It's time for the Canada Infrastructure Bank to reclaim its public purpose](#)», Queen's Gazette, Queen's University, 12 avril 2022.

²⁴ Thomas Marois, «[Une banque publique pour assurer l'intérêt public](#)», SCFP, octobre 2022, page 7 [PDF].

²⁵ Nouveau Parti démocratique du Canada, «[Rapport complémentaire du Nouveau Parti démocratique du Canada](#)» trouvé à la page 21 du rapport du Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités : La Banque de l'infrastructure du Canada, 44^e législature, 1^{re} session, mai 2022 [PDF].

²⁶ SCFP, «[Le SCFP est favorable à l'abolition de la Banque de l'infrastructure du Canada recommandée par un comité parlementaire](#)», 3 mai 2022.

agent de recherche principal du SCFP, l'a dit au comité TRAN.²⁷ M. Ramsay, ainsi que d'autres défenseurs de l'intérêt public, ont appelé à une refonte de la BIC, surtout en supprimant son obligation d'obtenir du financement du secteur privé pour les projets d'infrastructure publique.

En réponse, le gouvernement fédéral a fait le contraire en renforçant le mandat de privatisation de la BIC. Dans le budget de 2022, il a élargi le mandat de celle-ci non seulement pour attirer des investissements privés dans des projets publics, mais aussi pour investir des fonds publics dans des projets dirigés par le secteur privé.²⁸

Mais le problème avec la BIC n'est pas qu'elle n'attirait pas les investissements du secteur privé. Le problème est qu'on lui ait donné le mandat de le faire.

Depuis ce mandat élargi, on constate une augmentation des investissements de la BIC dans des projets « verts ». Alors que certains semblent représenter des avancées importantes en partenariat avec les communautés autochtones, d'autres sont des investissements dans des projets appartenant à des entreprises multimilliardaires.

Comme indiqué précédemment, par exemple, le Dream Group appartient à Blackstone, l'un des plus grands investisseurs au monde avec un portefeuille d'une valeur de 975 milliards de dollars américains.²⁹ L'investissement de la BIC n'équivaut donc à rien de plus qu'une subvention de l'État à une entreprise privée dont la richesse correspond à la moitié du PIB du Canada. Une entreprise que le rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à un logement convenable et le groupe de travail des Nations unies sur les entreprises et les droits de la personne ont accusé « d'utiliser ses importantes ressources et son influence politique pour saper les lois et politiques nationales » qui protègent les droits de la personne dans le monde.³⁰

Les entreprises au pouvoir

Le SCFP est préoccupé par la mesure dans laquelle l'influence des entreprises s'est infiltrée dans les institutions s'occupant d'infrastructures publiques comme la BIC, dont la législation interdit à des représentantes et représentants municipaux, provinciaux ou fédéraux de siéger à son conseil, empêchant ainsi toute surveillance publique de la gouvernance d'une banque chargée de dépenser des dizaines de milliards de dollars publics.

Ehren Cory, PDG de la BIC, est membre du conseil d'administration du Conseil canadien pour les partenariats public-privé (CCPPP).³¹ Le conseil d'administration de cette organisation, qui existe pour « façonner l'avenir de l'infrastructure et des services du Canada » par l'entremise de

²⁷ Robert Ramsay, [Remarks to the House of Commons Standing Committee](#) on Transport, Infrastructure and Communities, 11 mars 2021.

²⁸ Cf. Gouvernement du Canada, « [Budget 2022 : Un plan pour faire croître notre économie et rendre la vie plus abordable](#) », 2022, page 121 où il est écrit ce qui suit : « Afin d'accroître les retombées de la BIC, le budget de 2022 annonce un rôle élargi pour la BIC qui lui permettra d'investir dans des projets d'infrastructure dirigés par le secteur privé qui accéléreront la transition du Canada vers une économie à faibles émissions de carbone. »

²⁹ Dawn Lim, « [Blackstone misses forecast for running \\$1 trillion by end of 2022](#) » Bloomberg, 26 janvier 2023.

³⁰ Centre de ressources sur les entreprises et les droits de l'homme, « [Letter to Blackstone CEO](#) from the UN Special Rapporteur on the right to adequate housing and UN Working Group on Business and Human Rights », 22 mars 2019.

³¹ Conseil canadien pour les partenariats public-privé, « [CCPPP announces new board directors and new chair for 2022-2023](#) », 13 décembre 2022.

« partenariats public-privé »³² (autrement dit : par la privatisation³³), est composé de hauts fonctionnaires (y compris des sous-ministres) et de dirigeantes et dirigeants du secteur privé.

Le SCFP a assisté à la conférence C2P3 de novembre 2022 organisée par le CCPPP. On y a célébré l'augmentation des investissements fédéraux dans des projets dirigés par le secteur privé, notant en particulier les possibilités d'investissement (et de profit) du secteur privé dans l'eau, la santé et les soins de longue durée.

La solution du SCFP

En octobre 2022, le SCFP a publié un plan directeur pour réformer la Banque de l'infrastructure du Canada en prévision du présent examen.³⁴ Le rapport, rédigé par Thomas Marois, un expert de renommée internationale sur les banques publiques, propose des changements à la BIC pour que celle-ci puisse fonctionner dans l'intérêt public plutôt que pour le profit privé. Le rapport complet, joint en annexe à ce mémoire, formule les recommandations suivantes :³⁵

1. **Modifier le mandat de base de la BIC** : À l'heure actuelle, la BIC vise principalement à attirer des partenaires du secteur privé et des investissements privés. C'est sa mission telle que la loi la définit. Il faudrait modifier la mission première de la BIC pour que celle-ci se concentre sur le financement public de l'infrastructure publique.
2. **Rendre la BIC plus transparente et sa gouvernance plus représentative** : La BIC travaille pour le public. Ses activités devraient donc être transparentes et assujetties à un vaste régime de reddition de comptes. Son conseil d'administration devrait aussi être représentatif du Canada et des communautés où elle finance des projets. De plus, la représentation et la collaboration des peuples autochtones sont essentielles pour faire progresser la réconciliation.
3. **Faire de la durabilité environnementale une exigence pour le financement par la BIC** : Nous sommes en pleine crise climatique mondiale. Tout le monde devrait mettre la main à la pâte. Ainsi, la BIC devrait rechercher et financer des projets d'infrastructure qui entraîneront des répercussions directes sur la transition du Canada de l'extraction et de la consommation de combustibles fossiles vers la durabilité environnementale, l'adaptation aux changements climatiques et l'atténuation de ces derniers. Un projet qui ne contribue pas à la durabilité environnementale ne devrait pas être financé.
4. **Accélérer les travaux de la BIC en mettant l'accent sur le financement local, y compris pour les municipalités et les communautés autochtones** : Les PPP sont coûteux, risqués et lents.³⁶ La BIC devrait fournir un financement direct aux municipalités et aux communautés autochtones. Cette approche maximiserait sa capacité à accélérer les projets d'infrastructure publique.

Ces recommandations sont suivies d'exemples détaillés de moyens par lesquels on pourrait renforcer et réformer la BIC. Ces exemples font référence aux meilleures pratiques internationales, en s'inspirant des leaders de banques d'infrastructures publiques comme celles de l'Allemagne, des Pays-Bas et de la Finlande. Ils incluent aussi des pratiques recommandées

³² Conseil canadien pour les partenariats public-privé, «[About Us](#)».

³³ SCFP, «[Les PPP : fausses prétentions, coûts cachés](#)», 30 mars 2021.

³⁴ SCFP, «[Le SCFP dévoile un plan pour réformer la Banque de l'infrastructure du Canada](#)», 12 octobre 2022.

³⁵ Thomas Marois, «[Une banque publique pour assurer l'intérêt public](#)», SCFP, octobre 2022, page 5 [PDF].

³⁶ John Loxley et Salim Loxley, «[Poser les bonnes questions : Un guide à l'intention des municipalités qui envisageant les PPP](#)», SCFP, 15 octobre 2020.

canadiennes. Après tout, les banques publiques remplissent un chapitre crucial de l'histoire des efforts visant à bâtir une économie canadienne qui place les gens avant le profit.

Nos préoccupations concernant le présent examen

Depuis l'annonce de la BIC, le SCFP a été à l'avant-scène pour sonner l'alarme concernant le mandat de privatisation et les problèmes de transparence de celle-ci. Ces préoccupations au sujet de la transparence, dont certaines ont été discutées ci-dessus, semblent persister tout au long du processus d'examen prévu par la loi.

La loi constitutive de la BIC exige que la ou le ministre désigné examine les dispositions et le fonctionnement de la loi tous les cinq ans à compter de sa date d'entrée en vigueur.³⁷ L'examen aurait donc dû commencer le 22 juin 2022 et le rapport du ministre aurait dû être présenté au parlement en juin 2023.

Or, une note rendue publique en vertu de la loi sur l'accès à l'information semble montrer que l'examen a été entrepris en secret.³⁸ Puisque ladite note est en grande partie caviardée, y compris les détails sur l'examen lui-même, il est impossible de savoir ce que le gouvernement du Canada a fait afin de respecter son obligation légale en vertu de l'article 27 de la *Loi*.

De plus, la consultation publique à laquelle le présent mémoire est destiné n'a été annoncée par aucun communiqué de presse. La page Web de la consultation,³⁹ qui fixe la date limite du 31 mars pour la réception des observations du public, semble n'avoir été mise à jour que le 27 février. À notre connaissance, la seule annonce publique de l'examen a été un gazouillis émis par le compte Twitter d'Infrastructure Canada le 13 mars.⁴⁰

Nous recommandons que les prochains examens législatifs de la BIC et leurs consultations respectent les principes suivants :

- un cadre de référence public qui inclut l'évaluation du mandat, de la gouvernance et du cadre stratégique d'orientation de la BIC;
- un cadre transparent d'examen de son mandat et de son rendement, comme celui développé pour l'OCDE par la Chaire de recherche Jean-Luc Pépin de l'Université d'Ottawa;
- un processus d'interpellation sérieux qui sollicite les observations d'un large éventail de parties prenantes, notamment les spécialistes de l'environnement, les spécialistes en banques publiques, les municipalités, les communautés autochtones et les travailleuses et travailleurs.

Nous exhortons en outre le gouvernement à rendre publiques, de manière proactive, toutes les observations et recommandations reçues dans le cadre du présent processus d'examen, ainsi que l'origine de celles-ci.

³⁷ [Loi sur la Banque de l'infrastructure du Canada](#), LC 2017, c 20, art 403, article 27(1).

³⁸ SCFP, «[Le SCFP réclame la fin du secret entourant l'examen de la Banque de l'infrastructure du Canada](#)», 8 février 2023.

³⁹ Infrastructure Canada, «[Banque de l'infrastructure du Canada : Processus d'examen législatif](#)», page mise à jour le 27 février 2023.

⁴⁰ Infrastructure Canada, «[The #GoC wants to hear from you](#)», Twitter, 13 mars 2023.

Conclusion

Nous croyons en la transformation de la BIC par l'adoption d'un mandat véritablement d'utilité publique, comme d'autres juridictions l'ont fait dans le monde. À notre avis, la BIC occupe une position privilégiée pour fournir du financement à faible coût aux administrations municipales et autochtones et pour encourager le développement d'infrastructures détenues et entretenues par l'État.

Or, au lieu de transformer la BIC pour prioriser l'intérêt public, le gouvernement fédéral a élargi son mandat pour qu'elle puisse investir directement dans des projets dirigés par le secteur privé. C'est un pas dans la mauvaise direction.

On ne sait toujours pas dans quelle mesure ces investissements de dollars publics subventionneront les profits privés et la marge bénéficiaire des entreprises. Une grande partie du contenu des accords commerciaux auxquels la BIC est partie reste confidentiel. Le manque de transparence est un problème répandu des partenariats public-privé (PPP) et autres mécanismes de privatisation, ceux-ci dépassant souvent la portée des lois sur l'accès à l'information.

Il est essentiel d'examiner les lacunes du modèle de privatisation de la BIC afin de corriger le tir et de lui permettre de devenir ce que le gouvernement fédéral avait initialement promis. En prévision de l'examen quinquennal ordonné par la loi, nous avons publié nos quatre recommandations décrites précédemment.⁴¹ Nous espérons contribuer à ce qui devrait être un débat public sur l'avenir de la BIC. Nous regrettons d'être, au contraire, obligés de nous engager dans une consultation publique précipitée et sans transparence.

Nous demeurons préoccupés par le fait que le mandat de la BIC de rechercher des investissements privés entraînera la privatisation d'actifs publics, une augmentation des coûts pour les communautés, une baisse du salaire de la main-d'œuvre impliquée dans ces projets et un transfert constant de richesse des communautés vers les poches de riches investisseurs.

⁴¹ Thomas Marois, *supra* note 35.

ANNEXE : Thomas Marois, « [Une banque publique pour assurer l'intérêt public](#) »

AR:mp/sepb491