



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires

OGGO • NUMÉRO 056 • 1^{re} SESSION • 41^e LÉGISLATURE

TÉMOIGNAGES

Le mardi 16 octobre 2012

Président

M. Pat Martin

Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires

Le mardi 16 octobre 2012

•(0850)

[Traduction]

Le président (M. Pat Martin (Winnipeg-Centre, NPD)):
Bonjour, mesdames et messieurs.

Merci d'être ici aujourd'hui. Nous en sommes à la 56^e réunion du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires.

Il s'agit aujourd'hui de la première séance publique sur une nouvelle étude concernant les partenariats public-privé. Nous pensons que le public en général s'intéresse vivement à cette question, et assurément les députés présents, et il s'agit d'analyser et d'évaluer l'efficacité des programmes de partenariats public-privé auxquels les gouvernements adhèrent.

Nous souhaitons la bienvenue à quatre témoins bien versés dans la question: de l'Institut C.D. Howe, M. Finn Poschmann; du Conference Board du Canada, M. Vijay Gill, directeur adjoint, Politique publique — bienvenue, monsieur Gill; du Centre canadien des politiques alternatives, Hugh Mackenzie, associé en recherche — bienvenue, monsieur Mackenzie; et du Conseil canadien pour les partenariats public-privé, M. Mark Romoff, président et directeur général, et M. Michael Marasco, membre du conseil d'administration.

M. Poschmann devait faire le premier exposé mais nous allons modifier l'ordre à cet égard et demander à M. Gill de passer en premier.

D'habitude, messieurs, nous demandons aux témoins de limiter leur exposé à 5 à 10 minutes. Nous avons quatre témoins aujourd'hui et nous voulons réserver le temps nécessaire pour permettre aux membres du comité de poser des questions.

Monsieur Gill, si vous êtes prêt, vous avez la parole.

M. Vijay Gill (directeur adjoint, Politique publique, Conference Board du Canada): Je vous remercie de m'avoir invité aujourd'hui.

Je représente le Conference Board du Canada. Nous sommes un centre d'étude et de recherche à but non lucratif. Par le passé, nous avons publié des études sur ce sujet précisément et nous continuons de nous y intéresser parce que nous estimons que la fourniture d'infrastructures et manifestement les services d'infrastructure ont des conséquences importantes pour la compétitivité du pays.

Au plan des mécanismes clés et des créateurs d'économies qu'offrent les PPP par rapport à l'approvisionnement traditionnel, il faut savoir deux choses. Premièrement, le débat dure toujours... ou à vrai dire, le débat n'a pas commencé là-dessus: il n'est pas toujours clair de définir ce qu'un PPP est ou n'est pas.

Je pense que le CCPPP s'est bien employé à définir, pour ce qui est des PPP, toute une gamme de types de projets et de niveaux de transfert de risques et divers types de groupage des phases d'exploitation et d'entretien. À l'occasion d'une discussion sur

l'optimisation des ressources, il faudra évaluer la structure propre de tel ou tel PPP.

Brièvement, je voudrais aborder la question du financement privé. Manifestement, nous devons en parler. Vous en avez sans doute déjà entendu parler. Il y a également le débat actuel sur la solidité d'un mécanisme de financement privé permettant d'apporter une certaine rigueur dans un projet et sur sa nécessité si l'on veut qu'une structure PPP réussisse. Je pense que vous constaterez que le débat est actuellement houleux là-dessus également.

Je reviens un peu en arrière. De façon générale, quand nous évoquons l'infrastructure, le public songe d'emblée à l'infrastructure publique. Mais il est important de savoir que sur l'ensemble des investissements dans des actifs immobilisés, la portion du secteur public est minime. La valeur brute des immobilisations au pays, du point de vue du secteur public — représente annuellement environ 16 p. 100 au Canada. Même si l'on s'en tient aux immobilisations non résidentielles du secteur privé, les investissements par le secteur privé représentent le double des investissements du secteur public.

Il faut se rappeler, s'agissant de l'historique de l'entretien des infrastructures publiques, que nous avons des leçons à tirer de la façon dont le secteur privé réalise des économies à l'occasion des gros investissements qu'il fait à cet égard. La façon de s'y prendre n'est pas évidente mais c'est une chose à ne pas oublier.

Je vais ajouter quelque chose sur l'implantation des PPP au Canada. Nous en avons beaucoup parlé depuis 10 ou 15 ans. Il y a eu une nette évolution dans la formation de PPP au Canada.

Je vais vous donner une idée générale de la taille qu'ils représentent par rapport aux dépenses gouvernementales totales en immobilisations. En pourcentage des dépenses gouvernementales sur les infrastructures ou en pourcentage de la formation brute de capital fixe, les PPP représentent environ 12 à 14 p. 100 par année. Nous ne sommes pas dans les 75 ou 80 p. 100. Tirez vos conclusions car cela vous donne une petite idée de la taille des partenariats.

Par rapport aux autres pays, cela nous place dans le peloton de tête. Même des pays pionniers comme le Royaume-Uni et l'Australie n'accusent qu'un pourcentage de 15 à 18 p. 100. Ce n'est pas 70 ou 80 p. 100. Ce ne le sera jamais, essentiellement parce que nous sommes en présence d'un grand nombre de petits projets qui s'accumulent et qui constituent une grande part de l'ensemble.

Je vais m'arrêter ici et je suis impatient de poursuivre la discussion avec vous.

• (0855)

Le président: Très bien. Merci beaucoup, monsieur Gill.

M. Poschmann s'est joint à nous. Il est le vice-président à la recherche à l'Institut C.D. Howe. Monsieur Poschmann, si vous êtes prêt, nous écouterons ce que vous avez à dire sur les partenariats public-privé. Nous invitons les témoins à limiter leur exposé à 5 ou 10 minutes.

Bienvenue.

M. Finn Poschmann (vice-président, Recherche, Institut C.D. Howe): Merci de m'accueillir. Je suis ravi d'être ici et je vous prie d'excuser mon retard. Je vais me garder d'accuser les infrastructures routières qui mènent de l'aéroport à ici car elles ne cessent d'être améliorées, j'en suis sûr.

Bonjour, monsieur le président, et distingués membres du comité. Merci de m'avoir invité aujourd'hui. C'est un immense plaisir que de pouvoir parler de ce sujet important.

Je ne vais pas citer de chiffres mais je vais m'attarder sur certains principes importants et sur la façon dont nous — ou plutôt je — abordons les partenariats public-privé.

Permettez-moi de me présenter pour ceux qui ne me connaissent pas. Je dirige la Division de la recherche et des publications à l'Institut C.D. Howe. Nous gérons le programme de recherches. Nous sommes un centre d'études et de recherches en politique publique. Nous sommes un organisme caritatif doté d'un mandat éducatif. Si je suis ici, c'est que je m'intéresse vivement au sujet que vous étudiez et que j'ai écrit bien des articles là-dessus.

Nous le savons, plusieurs raisons expliquent que les gouvernements, les chefs politiques, présentent les partenariats public-privé, les PPP. Premièrement, les PPP permettent l'injection de capitaux et même pour les gouvernements, l'argent peut parfois être une denrée rare.

Deuxièmement, si un contrat PPP est bien ficelé, avec l'argent du secteur privé vient un élément important de partage du risque. On s'attend à ce que les partenaires privés d'un PPP assument une part considérable des risques liés à l'achèvement et à l'exploitation du projet, le risque d'échec notamment, et d'ordinaire, un partenaire privé qui a investi a, ou devrait avoir, toutes les bonnes raisons de bien gérer les risques.

Troisièmement, les PPP, par rapport à l'approvisionnement traditionnel, ont plus de chance d'être achevés dans les temps et sans dépassement de budget et cela a tendance à réjouir les chefs politiques.

Voilà donc de bonnes raisons de s'intéresser aux PPP mais il est important de s'attarder aux modalités du processus d'établissement des contrats, notamment les précisions qu'ils comportent en ce qui concerne le partage des risques.

On a recours aux PPP le plus couramment pour de gros projets d'infrastructure: des autoroutes, des ponts, des hôpitaux, des écoles, etc. C'est parce que ces ouvrages exigent un capital considérable, que leur temps d'exécution a tendance à être long et qu'ils comportent un type de risque qui n'intervient pas quand le gouvernement achète des fournitures de bureau. Les grands projets d'infrastructure comportent des risques financiers, des risques de conception, des risques de construction et le principe des PPP veut que le partenaire privé assume une partie de ces risques, contre un dédommagement financier approprié.

Il faut un bon contrat de PPP pour que soit précisé le partage des risques et des dédommagements. Les contrats sont par définition imparfaits et incomplets parce qu'il s'agit de construction mentale humaine. Les contrats sont conclus sous réserve de risque et d'incertitude, d'imperfection et d'asymétrie, et de danger moral potentiel. Voilà pourquoi il faut impérativement dans les contrats de PPP être le plus méticuleux possible.

Les PPP comportent des limitations et il faut que cela soit clair. D'habitude j'utilise l'expression suivante: vitesse, qualité, prix, à vous de choisir.

Supposons qu'un gouvernement, provincial ou fédéral, veuille construire un viaduc et fasse un appel d'offres ordinaire décrivant l'ouvrage et qu'il accorde le contrat de construction au soumissionnaire le moins disant. L'ouvrage sera sans doute construit — sans doute — et à bon marché mais ce ne sera peut-être pas dans les temps et de la meilleure qualité. Il se peut qu'il y ait des retards et qu'une partie du béton commence à s'effriter après quelques années, fracassant ainsi des voitures. Ce n'est pas souhaitable.

Supposez par contre que le contrat stipule que certains risques concernant les délais doivent être assumés par le soumissionnaire retenu. Il y a des dédommagements financiers si l'ouvrage est terminé avant les délais fixés et des sanctions financières si ces derniers ne sont pas respectés. Pour les infrastructures il s'agit là de dispositions standard mais en l'occurrence, le risque quant au délai d'exécution est inscrit au contrat. Le viaduc sera construit, sans doute dans les temps, et il sera sans doute construit à un coût relativement bas mais on ne sait toujours pas s'il n'y aura pas d'éventuels effritements du béton. Donc, on gagne sur le plan de la rapidité et du prix, mais pas sur celui de la qualité.

Prenez maintenant un contrat mieux ficelé qui contient des clauses concernant un plus grand partage des risques. Le partenaire privé accepte le risque d'exploitation, comme par exemple que le viaduc pourra supporter un certain nombre de véhicules quotidiennement pendant 20 ans et il transférera la propriété de ce viaduc au gouvernement, en bon état, à la fin de cette période. Dans ce dernier cas, le gouvernement pourra obtenir un viaduc plus rapidement et de meilleure qualité que s'il s'agissait d'un marché ordinaire. Il gagne sur le plan de la rapidité et de la qualité mais pas nécessairement sur le plan du prix car le partenaire qui finance, le partenaire privé, assume le risque lié à l'exécution dans les temps, le risque de l'entretien et le risque financier à long terme. C'est bénéfique pour les gouvernements que de se débarrasser de ces risques par contrat car il en coûte de les gérer et rien ne garantit qu'en l'occurrence le projet coûtera moins cher, du moins à moyen ou court terme.

• (0900)

Il y a également un autre risque dont le gouvernement peut facilement se débarrasser: le risque financier à long terme qu'assume le partenaire privé le met dans une situation où il peut faire faillite. Le projet peut échouer et ses promoteurs alors perdent leur investissement. Une grande partie du coût de cet échec sera inévitablement défrayé par le gouvernement.

Voici le message essentiel en ce qui concerne les PPP. Les projets peuvent être exécutés plus rapidement, être de meilleure qualité et à meilleur marché que dans le cas des marchés ordinaires, mais on ne peut probablement pas gagner sur les trois tableaux. Les gouvernements doivent et devraient préparer des contrats rigoureux qui stipulent les risques en contrepartie de dédommagements, mais ils ne peuvent pas s'attendre à se débarrasser de tous les risques. Les gouvernements doivent préparer des contrats rigoureux et les comprendre mais ils doivent également comprendre que par définition, les contrats demeurent imparfaits étant donné qu'il s'agit de produits de l'esprit humain et qu'on ne peut pas prévoir toutes les circonstances. De façon générale, quand c'est possible, les gouvernements devraient privatiser, car ils n'ont pas besoin de tout faire. Si la privatisation ne convient pas, il faut le reconnaître, car c'est souvent le cas. Les gouvernements peuvent et devraient se prévaloir des PPP, mais ils doivent le faire en pleine connaissance de cause et en comprenant clairement qu'ils doivent encore assumer des risques.

Merci de m'avoir écouté.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Poschmann.

Vous avez fait l'utilisation judicieuse de vos cinq minutes. Merci d'avoir été concis.

Nous accueillons maintenant Hugh Mackenzie, du Centre canadien de politiques alternatives.

Vous disposez d'au plus 10 minutes, Hugh.

M. Hugh Mackenzie (associé en recherche, Centre canadien de politiques alternatives): Merci, monsieur le président, et merci aux membres du comité de m'avoir invité. En regardant la liste des participants, je me suis dit que j'étais le rabat-joie de service ce matin. Je tâcherai de jouer ce rôle de mon mieux.

D'emblée, je vais poser une hypothèse générale. Tout d'abord, définissons certains termes. Nous utilisons le terme « partenariats public-privé », ce qui en soi est un peu trompeur car un partenariat suppose une confluence d'intérêt entre les parties. En fait, si l'on consulte les contrats les plus sophistiqués dont Finn a parlé, il y a deux parties à ces contrats, parfois plus, et chacune a des intérêts différents. Je pense qu'il est sans doute plus précis de parler en l'occurrence d'accords plutôt que de partenariats. Cela donne un éclairage plus neutre. Un partenariat suppose quelque chose qui ne reflète pas la réalité essentielle dans le cas qui nous occupe.

Deuxièmement: je soupçonne qu'on s'attend à ce que je consacre l'essentiel de mon exposé à louer les bénéfices des activités du secteur public par rapport au secteur privé. Ce n'est pas du tout ce que je vais faire. Je vais vous parler de l'aspect économique. Selon moi, l'enjeu fondamental et le défi fondamental des PPP se posent quand on introduit la notion de financement privé de projets publics. Si je dis cela, c'est parce que ces accords fonctionnent au mieux quand on tire parti de la force de chacun des contractants.

Parlons de la force que porte un gouvernement dans ce genre d'accords. La chose la plus importante est le fait que les gouvernements peuvent emprunter à moindre coût que quiconque dans notre société. Je ne dis pas cela en théorie mais après avoir observé les marchés financiers. Quand on compare le taux d'intérêt des emprunts publics à celui des emprunts privés, on constate qu'il y a des différences appréciables. Ces différences, même s'il s'agit de 1 p. 100 ou de 2 p. 100, peuvent avoir un impact considérable sur le coût de financement de la durée utile d'un projet. Par exemple, un projet sur 20 ans dont la différence de coût est de 1 p. 100, qui serait minime entre un PPP et un projet public, a pour résultat environ 15 p. 100 de plus quand on considère le coût du financement de la

durée utile du projet. Des différences relativement minimes dans le loyer de l'argent peuvent entraîner une grande différence à la longue.

Le deuxième avantage du secteur public sur le plan des emprunts touche les mêmes arguments implicites dans ce qu'a dit Finn à propos des contrats, à savoir que les coûts de transaction lors d'un emprunt public sont bien inférieurs aux coûts de transaction associés à un emprunt pour un PPP. Je conviens qu'il n'y a pas beaucoup de renseignements réellement utiles concernant la réalité du financement des partenariats public-privé mais d'après mon expérience, de façon générale il en coûte de 3 à 4 p. 100 du coût total d'un projet, et ce pour chacune des parties, afin de préparer les actes et les accords et de faire preuve de diligence. C'est un coût irrécupérable. Dès le départ, il y a donc un désavantage appréciable du point de vue du coût du financement d'un projet PPP comportant un volet financement.

● (0905)

Étant donné que les gouvernements représentent la population et qu'ils doivent assumer la responsabilité d'une façon ou d'une autre de tous les projets d'infrastructure publics, ils disposent d'une autre force, à savoir un bassin plus vaste que n'importe quel exploitant privé s'il y a des risques. En matière d'assurance, plus le bassin est vaste, et c'est un principe fondamental, on peut étaler le risque et plus faible sera le coût d'assumer ce risque. Ainsi, assumer le risque coûtera plus cher à un exploitant privé qu'au secteur public.

Troisièmement, les gouvernements sont en principe les mieux munis pour protéger l'intérêt public. Cela signifie concrètement qu'ils peuvent divulguer énormément de renseignements sur la façon dont les projets PPP fonctionnent mais en contrepartie, pour certains types de projets PPP, il leur est plus difficile de modifier la politique publique car les accords leur lient les mains sur la façon de faire certaines choses ou de fournir certains services.

Pour illustrer cette complexité, par exemple, quand il y a un contrat d'enlèvement des ordures PPP selon certaines modalités et qu'on essaie par la suite de mettre en oeuvre un programme de réduction des ordures. Une administration s'est engagée à payer pour un certain volume d'ordures, qu'il existe ou non.

Essentiellement et je vais conclure, il y a beaucoup d'avantages à mettre en oeuvre un financement grâce à des PPP et cela tient plus au fait que le secteur public doit alors mieux gérer les projets plutôt qu'à une forme d'exécution particulière. La province que je connais le mieux est l'Ontario. Infrastructure Ontario fait un travail remarquable de gestion de projets. L'organisme fait un meilleur travail de gestion de projets pour un hôpital à Timmins ou à North Bay que ne peut faire le conseil d'administration de l'hôpital de North Bay ou de l'hôpital de Timmins parce que Infrastructure Ontario s'occupe littéralement de douzaines de projets. L'organisme est très compétent en la matière.

Ceux qui s'occupent de l'exécution de grands projets dans n'importe quelle organisation vous diront que la gestion de projets est cruciale pour obtenir ce que l'on veut dans les temps.

Selon moi, il est possible d'obtenir ces avantages, y compris bien des avantages dont Finn a parlé, sans jeter le bébé avec l'eau du bain. En d'autres termes, nous pouvons négocier de meilleurs accords, des accords plus détaillés avec le secteur privé sans compromettre le coût de financement qui peut accuser d'énormes différences.

En terminant, et en conclusion, on a écrit considérablement sur la question du risque. Les membres du comité ont sans doute lu un article paru dans « Report on Business » du *Globe and Mail* hier, qui commentait une étude de l'Université de la Colombie-Britannique analysant en profondeur la question du risque.

Le Institute of Chartered Accountants in England and Wales, bien connu pour son socialisme, a analysé en détail la question du transfert du risque dans le cas des projets PPP pour la construction d'hôpitaux et de routes en Grande-Bretagne. On a constaté que dans le cas de ces contrats, contrairement aux apparences, le transfert du risque était moindre au quotidien.

Ce qui est probablement plus important est ceci: la notion même crée un risque étant donné que le projet est entre les mains d'un exploitant privé et qu'il peut échouer, ce qui n'était pas le cas auparavant. On peut citer bien des exemples de cela au Canada.

Finn a parlé d'incitatifs — et je vais terminer là-dessus. Le gouvernement a un engagement suprême à l'égard de la prestation de services et c'est pourquoi en bout de ligne il devra toujours prendre la relève si un projet échoue. Les promoteurs d'un PPP sont donc fortement tentés de télescoper le risque et de s'en décharger en bout de ligne, c'est-à-dire minimiser le risque pendant la durée utile du contrat, sachant que si cela se retourne contre eux, ils ont la possibilité de s'en laver les mains.

Je vais m'en tenir à cela. Merci.

• (0910)

Le président: Merci beaucoup, monsieur Mackenzie.

Et maintenant nous entendrons M. Mark Romoff et M. Michael Marasco du Conseil canadien pour les partenariats public-privé. Vous disposez de 5 à 10 minutes, messieurs.

M. Mark Romoff (président et directeur général, Conseil canadien pour les partenariats public-privé): Bonjour et merci, monsieur le président.

Je suis ravi bien entendu d'être ici ce matin et de témoigner devant le comité au nom du Conseil canadien pour les partenariats public-privé. J'aborderai trois sujets: tout d'abord le marché des PPP au Canada, ensuite, le rôle du conseil et je parlerai enfin de la possibilité que l'expérience croissante du Canada en matière de PPP soit exportée.

Comme vous l'avez dit, monsieur le président, Michael Marasco m'accompagne. Il est un des administrateurs du conseil et le PDG de Plenary Investments. Il parlera quelques minutes dans un instant.

Comme vous savez, aujourd'hui tous les pays du monde où il existe des déficits d'infrastructure doivent faire face en même temps à des contraintes financières. C'est vrai au Canada également. Tout à la fois, il nous faut des infrastructures solides et modernes car c'est essentiel pour la productivité et la croissance économique du Canada et au bout du compte pour sa prospérité et sa compétitivité à l'échelle mondiale.

Les PPP, les partenariats public-privé, ne sont pas quelque chose de nouveau au Canada. Depuis 20 ans, 58 milliards de dollars ont été consacrés à 180 projets à l'échelle du pays dans une vaste gamme de secteurs, notamment en matière de transport et de santé. Ces projets sont exécutés dans toutes les provinces même si une grande partie d'entre eux le sont en Ontario et la province est suivie de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, du Québec et du Nouveau-Brunswick. Plus de la moitié des 180 projets sont actuellement opérationnels. Quant au reste, ils sont en phase d'exécution et font l'objet d'un marché de l'État.

Au cours de cette période de 20 ans, le Canada est devenu un chef de file mondial en matière de PPP, car il attire des partenaires et des promoteurs PPP qui investissent dans les infrastructures canadiennes. Sont installées ici un grand nombre de sociétés du Royaume-Uni, d'Australie, des États-Unis, d'Espagne, de France et du Japon. Ces sociétés sont attirées par le marché canadien en raison de la nature de ses infrastructures et du modèle qui a été adopté par le Canada. Au cours de cette période, notre modèle a intégré des pratiques exemplaires et tiré des leçons de ce qui s'était fait dans d'autres pays si bien que le modèle PPP canadien est reconnu internationalement comme le meilleur. C'est assez remarquable étant donné que cette façon de traiter le développement des infrastructures a démarré au Royaume-Uni et en Australie. Aujourd'hui ces pays viennent au Canada pour observer notre façon de faire afin d'améliorer leurs propres façons d'aborder les PPP.

Le Conseil canadien pour les partenariats public-privé a été constitué en 1993 au moment où la notion de PPP était à l'étude comme solution de rechange au marché de l'État traditionnel pour le développement des infrastructures. Nous allons célébrer notre 20^e anniversaire lors de notre conférence annuelle cette année en novembre à Toronto. Cette conférence est reconnue internationalement comme un forum de discussion de choix pour la communauté PPP. Nous allons réunir plus de 1 200 leaders des secteurs public et privé du Canada et d'autres pays, ce qui représente tous les talents sur le marché des PPP.

Quant au conseil lui-même, nous sommes une organisation sans but lucratif, non partisane, dont l'existence tient à ses membres. Plus de 450 organisations sont représentées au conseil. Cela comprend des administrateurs du secteur public — les gouvernements fédéral, provinciaux et les administrations municipales à l'échelle du Canada. Environ 20 p. 100 de nos membres proviennent du secteur public. Quant aux 80 p. 100 restants, il s'agit d'intervenants dans le secteur de la construction: des ingénieurs-conseils, des financiers, des avocats, des architectes. Ils reflètent toute la gamme des intervenants dans un projet PPP typique.

Le conseil fait de la recherche, fait oeuvre éducative, tient des conférences à l'échelle du pays et s'acquitte de son mandat, à savoir la promotion des succès réalisés au Canada en matière de PPP.

• (0915)

En ce qui a trait à la recherche, j'ai apporté des exemples de projets que nous avons entrepris au cours de la dernière année. Je vais vous les laisser pour la gouverne du comité. À titre d'exemple, il y a un guide de PPP pour les municipalités. Vous savez peut-être que les municipalités de partout au Canada sont de plus en plus intéressées aux PPP, c'est la raison pour laquelle nous avons rédigé ce document et en avons distribué 1 200 exemplaires partout au pays.

Au cours de la dernière année, nous avons aussi publié un rapport sur les activités du Canada dans le secteur de la santé, en particulier dans les hôpitaux. Depuis 2004, la construction de 50 hôpitaux au Canada, d'une valeur d'environ 18 milliards de dollars, s'est faite selon un modèle de partenariats public-privé.

Nous avons aussi un sondage annuel pour déterminer la perception de la population quant aux PPP. Le dernier sondage, mené en novembre dernier, a révélé que 70 p. 100 des répondants appuyaient l'approche des partenariats public-privé pour le développement des infrastructures.

En terminant, monsieur le président, nous croyons que les PPP constituent un moyen efficace pour le renouvellement et l'accroissement des infrastructures et pour que les contribuables canadiens en aient vraiment pour leur argent.

Je pense que vous apprécierez les commentaires de Mike Marasco puisqu'il va vous donner le point de vue du secteur privé sur cette importante question.

Je vous remercie de nouveau de votre temps et de votre attention.

• (0920)

Le président: Merci, monsieur Romoff.

Monsieur Marasco, si vous le désirez, il vous reste de quatre à cinq minutes pour votre exposé.

M. Michael Marasco (membre du conseil d'administration, Conseil canadien pour les partenariats public-privé): Merci.

Contrairement à mes collègues qui ont pris la parole avant moi, je ne suis pas un chercheur mais plutôt quelqu'un qui travaille sur le terrain. J'ai consacré 26 ans de ma vie dans le secteur public dans le domaine de l'immobilier et des grands projets d'immobilisations. J'ai quitté ce milieu il y a cinq ans et demi pour devenir le PDG de Plenary Concessions au sein du Plenary Group, et je sais maintenant pourquoi j'ai fait ce changement: quand j'étais un valeureux fonctionnaire, je ne pouvais pas accomplir les réalisations possibles dans le secteur privé.

J'aimerais tout d'abord vous décrire deux projets. Lors de la réalisation de ces projets, je travaillais pour la fonction publique de la Colombie-Britannique et je connaissais ces projets sur le bout de mes doigts. Après m'être joint à Plenary, j'ai appris quels ont été les

résultats, pourquoi ils ont été ainsi et comment ils sont survenus. C'est une démonstration pratique. Je crois que la recherche est formidable et qu'elle s'appuie en grande partie sur la théorie et des feuilles de calcul, mais c'est sur des exemples pratiques que j'aimerais attirer votre attention.

Ces deux projets se sont déroulés dans le même marché et au même moment dans la grande région de Vancouver. L'un d'eux s'appuyait sur un modèle PPP; c'était un modèle de conception, de construction, de financement et d'entretien. L'autre s'appuyait sur un modèle conventionnel de gestion de la construction. Voici ce qui était fascinant quant à ces projets: pour le Centre des congrès et du commerce de Vancouver, régi par un modèle conventionnel de gestion de la construction, le gouvernement a établi une structure de gouvernance très robuste parce qu'il voulait éviter un autre échec qui le mettrait dans l'embarras. On a créé une société indépendante et on a nommé un conseil d'administration. Certains des meilleurs gestionnaires de projets au pays ont été affectés au projet.

Le tout a commencé en 2004, à la même époque où on a entamé la construction de l'hôpital d'Abbotsford. Cet hôpital s'appuyait sur le modèle de conception, de construction, de financement et d'entretien et a été terminé à temps sans dépassement de coût. Le Centre des congrès et du commerce de Vancouver a accusé six mois de retard et a dépassé son budget initial de 55 p. 100 malgré tous les efforts déployés par le gouvernement. Je connais certains des gens qui ont travaillé au centre des congrès; il s'agit de certains des plus grands talents au Canada.

Fait intéressant, et c'est ce qui est ironique, les deux projets avaient le même architecte. Les deux projets avaient la même compagnie de construction. On en vient à se demander pourquoi ça s'est terminé ainsi: le marché, la compagnie de construction et l'architecte étaient les mêmes. Comme le gouvernement m'a demandé d'étudier ces projets pour l'aider à résoudre les problèmes, je sais pourquoi la situation s'est terminée ainsi. Dans le contexte de la fonction publique, les partenariats de projets ne peuvent pas être assujettis aux mêmes intérêts et à la même pression que dans le secteur privé. C'est tout à fait impossible.

Comme mes collègues l'ont mentionné, il s'agit clairement d'une question de transfert de risques.

J'aimerais vous faire prendre conscience d'un sujet dont on n'a pas parlé et qui a trait à la rentabilité. C'est loin de se limiter au simple transfert de risques. Je dirais aussi que tout n'est pas question de financement dans le partenariat public-privé. Le financement est le catalyseur des transferts de risques mais aussi de ce dont je m'apprête à vous parler.

Dans toute proposition de valeur qui passe entre les mains d'une agence... et cela se rapporte à l'importance d'avoir de solides bureaux de gestion de projets. Avec de tels bureaux, on peut équilibrer ces quatre aspects: les dépenses en immobilisations, les coûts d'entretien et de réparation, la remise en état pendant le cycle de vie et le coût des services publics. En 26 ans, j'ai siégé à de nombreux comités de projets où les exploitants et tous les partenaires se réunissaient et avaient comme objectif d'essayer d'optimiser le coût du cycle de vie. Une fois qu'on connaissait les estimations des dépenses en immobilisations, on se débarrassait des gens travaillant aux opérations en les remerciant mais en disant qu'on ne pouvait se permettre de payer 20 millions de dollars supplémentaires pour réaliser des économies de 100 millions de dollars sur 30 ans, et ce, en raison des limites que nous imposait le rendement des coûts en immobilisations. Par conséquent, on nous proposait une solution qui nuisait davantage aux contribuables.

L'objectif et la proposition de valeur des PPP cherchent à réduire ces dépenses. C'est le raisonnement du système. J'aimerais attirer votre attention sur le tableau. Si on regarde les coûts d'exploitation des installations sur une période de 40 ans, on constate que 8,7 p. 100 de ces coûts découlent des coûts de construction initiaux; 29 p. 100 découlent de la remise en état du cycle de vie; et 58 p. 100, du fonctionnement et de l'entretien permanents. Je demanderais même au gouvernement du Canada à quel moment il prend ses décisions quant au budget des immobilisations. Je suis persuadé que le gouvernement n'approuve pas les coûts de 29 p. 100 pour la remise en état du cycle de vie lorsqu'il approuve un projet d'immobilisations.

● (0925)

Dans certains cas, le gouvernement approuve un budget de fonctionnement d'un an, mais personne ne l'étudie comme un tout. Le raisonnement derrière le modèle de conception, de construction, de financement et d'entretien est d'optimiser la taille de ce cercle et non pas les 8,7 p. 100 des coûts totaux du cycle de vie de cet actif. Par conséquent, les fonctionnaires se concentrent habituellement sur l'entretien différé et tous les aspects qui accélèrent le dépérissement des infrastructures canadiennes.

L'objectif du modèle de conception, de construction, de financement et d'entretien est de réduire la taille des cercles dans ce carré. Comme cet exemple le démontre, les dépenses en immobilisations étaient plus considérables mais les coûts d'entretien et de fonctionnement permanents étaient réduits. Ce qui est génial, c'est que les résultats sont garantis par le partenaire privé parce que le contrat est axé sur le rendement. Ce n'est pas un exercice théorique où des gens bien intentionnés se retrouvent autour d'une table et réfléchissent à des façons de réduire les coûts. Ces réductions de coûts sont garanties. Le rendement financier appuie cette garantie.

Les discussions portent sur les économies. Voici des exemples de projets PPP partout au Canada — je vous encourage à parcourir les graphiques quand vous les aurez — et vous voyez ici des rapports de rentabilité, dont certains ont été examinés par le vérificateur général, portant sur les économies réalisées dans ces projets. En pourcentage, la moyenne des économies s'élève à tout près de 20 p. 100.

Je terminerai en disant que, à l'époque, le gouvernement avait emprunté pour le Centre des congrès de Vancouver des obligations à long terme du gouvernement du Canada à 75 points de base. Pour l'hôpital d'Abbotsford, on avait emprunté des obligations à long terme du gouvernement du Canada d'environ 195 points de base. Cela représente une différence de 1,2 p. 100 en augmentation de coûts, mais le gouvernement a dû emprunter 365 millions de dollars de plus pour le Centre des congrès de Vancouver. De plus, puisqu'on s'est concentré sur les coûts initiaux, on ne sait pas encore à combien s'élèveront les coûts du cycle de vie de remise en état à long terme.

Merci beaucoup.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Marasco.

Je sais que les membres du comité ont de nombreuses questions, alors nous allons commencer sans plus tarder.

Tout d'abord, Linda Duncan du Nouveau Parti démocratique, qui dispose de cinq minutes.

Mme Linda Duncan (Edmonton—Strathcona, NPD): Merci, monsieur le président. C'est difficile de consacrer seulement cinq minutes à un groupe aussi nombreux. Je vais faire de mon mieux.

Dans certains articles, en particulier celui de C.D. Howe que j'ai survolé et que j'espère lire plus en détail — mais je remercie chacun d'entre vous pour les documents —, on dit que des penseurs de

gauche sont contre les PPP pour des raisons idéologiques. J'aimerais vous demander si l'inverse n'est pas aussi vrai, soit que ceux qui prônent les PPP ont tendance à croire que le secteur privé est toujours mieux?

Des témoins nous ont décrit des exemples de réussite, y compris celui dans cette étude de cas, mais la lecture de divers articles portant sur des études révèlent des exemples qui démontrent que, en réalité, les PPP sont beaucoup plus coûteux et que de nombreux coûts doivent finalement être réduits.

Voici un autre exemple. En Colombie-Britannique, des contribuables ont dû payer 200 millions de dollars de plus que prévu pour des autoroutes de la côte Ouest.

L'agence, soit le bureau des PPP du gouvernement, qui gère ces projets a comparu devant nous. Ses représentants nous ont fait remarquer qu'une partie du problème est causée par l'expertise et la capacité variées des organismes et ministères fédéraux pour gérer ces projets. Dans bien des cas, cela leur a causé des difficultés quand ils essayaient de gérer les projets ou même de rédiger les contrats. Ainsi, en principe, le bureau des PPP prête main-forte aux partenaires de projets.

Vous semblez tous dire que les projets sont beaucoup mieux gérés dans le cadre de PPP, mais ne serait-ce pas possible de remplacer le bureau des PPP par un bureau qui travaillerait aux PPP mais qui aiderait aussi les ministères et les organismes à mieux gérer ces projets et à déterminer comment mieux administrer le projet et les coûts? En gros, je ne suis toujours pas convaincue que le modèle de PPP est la seule option qui s'offre à nous. J'aimerais savoir s'il existe des circonstances dans lesquelles le gouvernement générerait mieux ces projets que ne le ferait le modèle de PPP.

● (0930)

Le président: Votre question s'adresse-t-elle à un témoin en particulier ou à tout le monde?

Mme Linda Duncan: Elle s'adresse à quiconque veut y répondre.

Le président: Monsieur Marasco, pouvez-vous y répondre brièvement, s'il vous plaît?

M. Michael Marasco: Je crois que le meilleur exemple de ce que nous avons essayé de faire s'est produit en Colombie-Britannique où nous avons créé le bureau d'excellence des projets pour la construction du Centre des congrès de Vancouver. Nous avons réuni les meilleurs gestionnaires de projets au pays. Notre modèle de gouvernance était excellent. Malgré ces atouts, l'incapacité de prendre des décisions rapidement en raison de toutes les préoccupations liées à la transparence politique et publique en plus, j'imagine, de la crainte de prendre des décisions rapidement, ont causé les déboires du projet.

Pour les gestionnaires de projets, il s'agit du meilleur modèle de gouvernance et de compétence. C'est l'exemple que je vous donnerais.

Le président: Hugh, avez-vous levé la main pour intervenir?

M. Hugh Mackenzie: Oui.

De façon générale, je dirais que si le gouvernement n'est pas en mesure de gérer un projet seul, il ne sera pas capable de bien gérer un PPP non plus. On a dit, et je crois que c'est vraiment important, que certains arguments en faveur des PPP révèlent à quel point les gouvernements sont incompétents pour gérer des projets d'infrastructure à long terme. Je vais être clément et dire que la question à savoir si le gouvernement peut être plus efficace est une question ouverte.

À titre d'exemple, la gestion du cycle de vie, le fait de mettre de l'argent de côté pour l'entretien du cycle de vie d'un projet qu'on bâtit — ce sont là des mesures que quiconque, que tout propriétaire de maison ou personne responsable d'un actif, prévoirait automatiquement.

Les gouvernements ont tendance à paniquer de façon cyclique par rapport à leurs budgets. En cas de ralentissement économique, on se tourne d'abord vers les dépenses en infrastructure, puis vers l'entretien. Il suffit simplement d'échelonner ces coûts dans l'avenir.

Je crois être assez optimiste quant à la capacité de la fonction publique de s'améliorer pour dire que je ne pense pas que nous devrions accepter de payer le genre de pénalités financières que nous finissons par payer simplement parce que la fonction publique n'est pas en mesure de gérer de façon appropriée les grands projets d'infrastructure.

Le président: Le temps est écoulé, mais M. Romoff aimerait faire un bref commentaire.

Par la suite, Linda, je vous permettrai de poser une question complémentaire au besoin.

M. Mark Romoff: Je voulais simplement ajouter que bien que le rôle du conseil soit de promouvoir un plus grand nombre de partenariats public-privé et d'approches novatrices pour le développement des infrastructures et la prestation de services grâce à des partenariats public-privé créés avec tous les ordres de gouvernement, le fait est que les PPP ne sont pas une panacée. Ils ne constituent pas toujours la bonne approche à adopter. Ils sont sans contredit un outil des plus précieux qui nous permet en quelque sorte d'ajouter une corde à notre arc dans le domaine du développement des infrastructures.

La rentabilité est un facteur clé pour déterminer si on empruntera la voie des PPP ou des acquisitions conventionnelles. J'ajouterais aussi que si on appliquait la même discipline et surveillance aux projets d'acquisition conventionnelle que ce qu'on applique aux PPP, je crois qu'on constaterait que ces projets d'acquisition conventionnelle seraient beaucoup plus efficaces et donneraient de bien meilleurs résultats.

Mme Linda Duncan: J'aimerais poser une brève question de suivi.

Le président: Veuillez être concise.

Mme Linda Duncan: Lorsque j'écoutais les exposés, j'ai remarqué que se trouvent devant nous... des gens que nous pourrions appeler des lobbyistes des PPP.

C'est évidemment un secteur pour les affaires où les gens d'affaires croient qu'ils peuvent faire de l'argent. Certains projets s'inscrivent probablement parfaitement dans ce modèle. En d'autres mots, certaines sociétés d'affaires aimeraient participer à de grands projets.

Présentement, le déficit en infrastructure au pays se trouve dans les routes et les trottoirs en décrépitude. J'aimerais que vous me disiez si les PPP fonctionnent dans certains secteurs mais pas dans d'autres, et si le gouvernement devrait donc se pencher sur la façon dont nous pourrions efficacement bâtir le reste des infrastructures.

●(0935)

Le président: Finn, voudriez-vous intervenir?

M. Finn Poschmann: Merci.

C'est une excellente question, monsieur le président et madame la députée.

Les PPP ne sont probablement pas nécessaires dans diverses circonstances. Pensons aux projets pour lesquels on sait très bien comment préciser la façon de bâtir le projet en question. Par exemple, je sais comment fabriquer des tasses de café. Je sais comment fabriquer des tasses de café à l'échelle industrielle.

C'est très facile à détailler. On ne peut pas vraiment se tromper quand on a une idée générale. Les coûts de transaction associés à la négociation du contrat, au partage des risques et au processus de production n'en valent pas le coup. Mon partenaire pourrait simplement me préciser qu'il a besoin de tasses de café et je les fabrique pour lui; ça ne ferait pas un bon PPP.

Supposons que vous voulez un bâtir un système assez complexe comme un hôpital et que vous ne savez pas, en tant que partenaire public, quel serait le bon mélange de capitaux à payer au départ, combien d'argent il vous faudra mettre de côté pour des coûts de fonctionnement à venir, quels coûts pour la machinerie, les réparations et les dépenses en capitaux que vous devrez faire au fil du temps — vous n'avez pas tous ces renseignements, et vous n'avez pas à les avoir. Ce que vous savez, c'est que vous voulez un projet qui fonctionne — un édifice qui fonctionne, un hôpital qui fonctionne — pendant un certain nombre d'années. Vous pouvez laisser votre partenaire privé s'en charger et prendre les risques qui y sont associés. Si vous savez ce que vous voulez mais que vous ne savez pas comment vous y prendre pour concrétiser votre projet, votre contrat peut préciser le résultat voulu tout en laissant votre partenaire gérer les risques pour arriver à ce résultat.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Poschmann.

Nous avons largement dépassé le temps.

Je serai généreux avec tous les partis en leur accordant plutôt sept minutes. Jacques, c'est votre tour.

M. Jacques Gourde du Parti conservateur.

[Français]

M. Jacques Gourde (Lotbinière—Chutes-de-la-Chaudière, PCC): Merci, monsieur le président.

Je remercie les témoins d'être ici ce matin.

J'ai des interrogations en ce qui concerne les PPP. Je pense qu'il y a des avantages, comme l'ensemble des témoins le disent, sur le plan de la gestion et de la conception. Des témoins ont dit aussi que le Canada avait déjà une expertise d'une vingtaine d'années.

De mon côté, j'ai une interrogation sur l'expertise de la gestion à long terme, après la conception, en ce qui touche l'entretien de ces infrastructures. Année après année, de nouvelles infrastructures qui sont gérées en PPP s'ajoutent, mais a-t-on les ressources humaines nécessaires pour ajouter d'autres infrastructures qui nécessiteront de l'entretien à long terme? Dans les vingt premières années, il s'est développé une expertise en ce qui concerne les ressources humaines pour la gestion d'entretien à long terme, mais année après année on ajoute de nouvelles infrastructures. Dans l'avenir, il va y en avoir encore de nouvelles. On sait qu'on peut toujours développer cette expertise, mais a-t-on la capacité de le faire sur le plan des ressources humaines?

J'aimerais entendre les témoins à ce sujet.

[Traduction]

M. Michael Marasco: Tout d'abord, en ce qui a trait à l'acquisition de cette expertise, nous avons au Canada un incroyable bassin de personnes talentueuses qui détiennent cette expertise à long terme. Je crois que l'exercice d'équilibre budgétaire que vous avez mentionné constitue la difficulté à laquelle le secteur public est souvent confronté. Quand le budget est limité, l'entretien est le premier aspect qui en pâtit. Quand le cycle d'entretien différé est entamé, les contribuables finissent par payer beaucoup plus cher.

Dans notre cas, nous avons des exemples de projets où des gens sont passés du secteur public au secteur privé pour faire des travaux d'entretien pour nous. Nous disons à ces experts: « Comme ce doit être difficile de faire votre travail puisque, en cas d'échec, vous risquez de vous retrouver dans le pétrin. » Vous savez ce qu'ils répondent? Ils nous disent que c'est en fait le travail le plus facile qu'ils aient jamais réalisé parce qu'ils ont à leur disposition les ressources nécessaires pour terminer l'entretien à temps et pour s'assurer que l'installation fonctionnera au meilleur niveau possible.

Nous sommes implantés au Canada et en Australie. Nous n'avons aucune difficulté à offrir ces ressources pour desservir, développer et entretenir ces actifs à long terme.

M. Hugh Mackenzie: J'aimerais faire un bref commentaire. Je suis d'accord, mais j'exprimerai l'idée de façon quelque peu différente. Le problème que nous connaissons dans la planification à long terme des infrastructures au Canada n'est pas lié à la disponibilité du financement ou des personnes; il s'agit plutôt d'un problème structurel et de mentalité.

Le fait d'assujettir les dépenses d'entretien au cycle budgétaire entraîne la conséquence inévitable, dans les cas extrêmes que nous avons au pays aux trois ordres de gouvernement, de nous retrouver avec des retards d'entretien qui se transforment petit à petit en crise de disponibilité d'infrastructure. C'est un fait bien réel; des exemples partout au pays le démontrent.

Ce qui me pose problème c'est de trouver une solution. Nous avons identifié un problème quant au fonctionnement du secteur public. Une solution serait d'abandonner ce modèle et de payer un prix faramineux en coûts de financement supplémentaires afin d'éviter ce problème. L'autre solution serait d'avoir un processus plus prudent au sein du secteur public. Je crois être un grand optimiste. La deuxième approche peut régler les problèmes structurels fondamentaux dans la façon dont nous avons toujours géré les infrastructures au Canada et nous éviterait aussi de payer d'énormes pénalités au début du projet.

Je pourrais dire des PPP qu'ils entraînent une conséquence malheureuse — et je crois que quiconque prône les PPP ne soulignerait pas ce point — puisqu'ils alimentent le mythe voulant qu'on peut obtenir quelque chose gratuitement et que si un PPP se charge d'un projet, on n'a pas à le payer; c'est quelqu'un d'autre qui le paiera.

J'aimerais paraphraser John Tory, une de mes connaissances, qui, comme vous le savez peut-être déjà, a fait remarquer par rapport au financement du transport en commun dans la grande région de Toronto et d'Hamilton que les politiciens des trois ordres de gouvernement sont en déni de réalité par rapport au transport en commun au Canada. Ils essaient de nous faire croire qu'il existe un moyen de bâtir ces infrastructures sans que quiconque n'ait à défrayer un sou. Sur cette question, je ne suis pas un conservateur convaincu. Je ne crois pas qu'on puisse obtenir quoi que ce soit gratuitement. Même un enfant de deux ans vous le dirait.

Je crois que, tant et aussi longtemps que nous n'accepterons pas la réalité et que nous ne demanderons pas aux gens de payer pour avoir des résultats, nous ne serons pas en mesure de régler le problème de financement et de fonctionnement des infrastructures.

• (0940)

Le président: Jacques, M. Romoff aimerait répondre brièvement. Il vous reste une ou deux minutes.

M. Mark Romoff: J'aimerais reprendre le point de Hugh quant à la croyance qu'il faut opter pour les PPP parce que, ainsi, on n'a pas à se soucier du financement. En réalité, c'est la mauvaise raison de choisir un PPP, et nous ne ferons jamais la promotion de cette mentalité.

Quand on lance un partenariat public-privé, le titre de créances se retrouve dans les livres comptables dès le départ. Tous les chiffres sont comptabilisés pour les PPP au Canada. Ceux qui croient qu'ils n'auront rien à déboursier seront vite confrontés à la réalité une fois le processus enclenché. C'est là une autre raison qui démontre pourquoi il est essentiel de comprendre dès le départ les conditions rattachées aux PPP.

C'est une des raisons qui expliquent pourquoi le guide sur les PPP a été si populaire; il essaie de clarifier les questions sujettes à interprétation. Les gens doivent mieux comprendre les règles pour concevoir et élaborer des partenariats très bien conçus qui entraîneront les produits dérivés liés aux projets PPP les plus fructueux.

Merci.

Le président: Jacques, je crains que vous n'ayez pratiquement plus de temps.

Merci beaucoup.

Passons maintenant à Kennedy Stewart, du NPD. Kennedy, bienvenue au comité.

M. Kennedy Stewart (Burnaby—Douglas, NPD): Merci beaucoup, et merci à nos témoins.

J'ai eu le grand plaisir de travailler pendant un certain temps au Royaume-Uni dans des bureaux qui étudiaient les initiatives de financement privé et les PPP. Ils regorgent de connaissances et je suis donc ravi que nous en parlions aujourd'hui. Il est utile de se pencher sur les expériences de masse liées à ce modèle.

Une des choses que j'ai apprises lors de mon séjour, c'est que, bien entendu, il ne faut pas simplement respecter les modalités du contrat; il faut aussi un système de surveillance. C'est essentiel, et c'est là que, pour bien des projets, le bât blesse. Les modalités des contrats ne sont probablement pas assez strictes et la surveillance est relâchée, et nombre de compagnies sont chargées de leur propre surveillance. Mais ma formation en décision rationnelle m'a appris que si les coûts de surveillance sont plus élevés que le travail lui-même, ce n'est probablement pas une bonne entreprise à envisager. C'est mon opinion.

Monsieur Romoff, pourrions-nous revenir à votre diapositive sur le nombre de projets au Canada?

• (0945)

M. Mark Romoff: Je pense que ce sera possible.

M. Kennedy Stewart: J'ai été frappé par le faible nombre de projets que vous aviez sur votre diapositive.

M. Mark Romoff: Il y a 180 projets.

M. Kennedy Stewart: D'accord. Nous avons le gouvernement fédéral, 10 provinces, trois territoires et 4 000 administrations municipales au Canada. Et nous avons combien de projets?

M. Mark Romoff: Nous en avons 180.

M. Kennedy Stewart: Pour moi, la beauté du fédéralisme, c'est que cela nous permet de faire des expériences. Si nous avons autant de gouvernements, pourquoi avons-nous aussi peu de projets?

M. Mark Romoff: Certains gouvernements ont beaucoup eu recours à ce modèle précis. Ce que l'on observe actuellement, c'est une croissance du marché. Les provinces qui ne se sont pas lancées dans des PPP examinent maintenant sérieusement cette possibilité. La Saskatchewan constitue l'exemple le plus récent dans ce domaine car elle s'est lancée dans un certain nombre de projets en PPP. On observe aussi un intérêt accru des territoires du Nord. Par exemple, vous êtes peut-être au courant que le Nunavut a lancé un projet d'aéroport à Iqaluit, et qu'il a annoncé que celui-ci serait réalisé dans le cadre d'un PPP.

Une fois encore, le rôle du conseil consiste notamment à promouvoir cette approche pour la construction d'infrastructures et la prestation de services et à permettre à ceux qui envisagent cette possibilité d'acquiescer une certaine confiance et une bonne compréhension de cette approche. L'évolution se fait un peu en bâton de hockey. Si l'on regarde les 20 dernières années, le recours à cette méthode était très limité, mais au cours des cinq dernières années, l'intérêt suscité par les PPP s'est accru considérablement.

M. Kennedy Stewart: Vous avez 180 projets sur tous les projets possibles. Quelle proportion de tous les projets au Canada sont effectués dans le cadre de PPP?

Monsieur le président, ma question s'adresse à M. Gill.

M. Vijay Gill: J'y ai fait allusion au début et Mark a indiqué qu'on avait de plus en plus recours à cette méthode. Cela ne représentera jamais 50, 70 ou 80 p. 100 de tous les projets. Cela est lié en partie aux coûts de transaction et aux coûts initiaux qui ne représentent pas un pourcentage fixe du projet. Ils varient quelque peu avec le pourcentage de la valeur du projet. Mais essentiellement, ces coûts de transaction font que votre projet devra représenter une valeur minimale de 30, 40 ou 50 millions de dollars pour qu'il soit susceptible d'être réalisé dans le cadre d'un PPP.

Vous avez mentionné 4 000 municipalités. De toute évidence, un grand nombre de projets sont de l'ordre de quelques centaines de milliers de dollars. Si on les regroupe, les municipalités dépensent pratiquement autant que les administrations provinciales en infrastructure, mais il s'agit de plus petits projets.

M. Kennedy Stewart: C'est exactement ma question. Si c'est quelque chose que nous devons envisager sérieusement, pourquoi y a-t-on si peu recours? Ce que je veux dire, c'est que divers partis politiques sont représentés à l'échelon municipal et provincial. Pourquoi a-t-on si peu recours à ce modèle?

M. Michael Marasco: Cela a déjà été indiqué. Le problème est lié aux coûts de transaction associés à ces projets. Il s'agit de contrats très complexes. Vous avez raison, on les qualifie de partenariats, mais il s'agit en fait d'accords juridiques. Pour être viables, ces projets doivent avoir une taille critique afin que les coûts de transaction ne dépassent pas la rentabilité du projet. Généralement, on parle de projets de plus de 50 millions de dollars. Je dirais que tout d'abord, si l'on prend ces 180 projets, la majorité ont été réalisés

au cours des cinq dernières années, comme Mark l'a indiqué. Deuxièmement, je dirais que la majorité d'entre eux représentent plus de 100 millions de dollars. La plupart des petits projets municipaux ne sont pas de bons candidats et un grand nombre de projets de rénovation complexes ne sont pas non plus de bons candidats.

Comme Mark l'a dit, les PPP ne sont pas la panacée pour tous les projets. Comme cela a été le cas au Royaume-Uni, cela concerne probablement 10 ou 11 p. 100 de l'inventaire total de projets d'immobilisations. Il ne s'agit que d'un outil supplémentaire qui, bien utilisé, permet aux contribuables d'en avoir pour leur argent.

Le président: Hugh, pourriez-vous aussi répondre à cette question rapidement?

M. Hugh Mackenzie: Je ne suis pas en désaccord avec ce qui a été dit. C'est une question d'échelle. Il faut qu'il y ait beaucoup d'argent en jeu pour que les gens s'intéressent à ce genre de choses. Mais cela me fait penser à quelque chose.

Prenez par exemple les problèmes structurels comme la gestion du cycle de vie et le fait de s'assurer que l'entretien est effectué de façon opportune, ce genre de choses. Si l'on tient pour acquis que cela constitue un problème dans la façon dont le secteur public au Canada gère ses infrastructures, et étant donné que les PPP ne représenteront jamais plus que peut-être 10 ou 15 p. 100 des projets, et ce, même si les rêves les plus fous des défenseurs des PPP se réalisent, la façon dont fonctionne le marché implique qu'il n'y a pas assez de projets suffisamment grands pour dépasser cette proportion. Il me semble simplement qu'il est énormément rentable pour le public de rendre plus efficace la façon dont on gère, entretient et exploite des infrastructures tout au long de leur cycle de vie. Même si les projets qui intéressent les défenseurs des PPP prenaient effectivement cette voie, cela n'élimine pas la nécessité de régler les problèmes qui sous-tendent les PPP.

• (0950)

Le président: M. Romoff a une brève observation à faire, et je vous permettrai ensuite de poser une question supplémentaire avant de conclure.

M. Mark Romoff: Juste un dernier point. Je pense que dans le cas des projets de petite taille, il y a aussi la possibilité de les regrouper, lorsque cela est logique, ce qui permet d'obtenir un plus grand projet et une masse critique qui permette d'aller de l'avant dans le cadre d'un modèle de PPP traditionnel. J'ajouterais aussi, et vous avez pu le constater dans le cas du Royaume-Uni, qu'il y a eu un certain nombre de PPP de plus petite taille qui ont connu un grand succès, des projets d'une valeur inférieure à 50 ou 100 millions de dollars comme on l'a dit tout à l'heure. Nous avons ici la possibilité d'examiner la façon dont le Royaume-Uni a abordé cette question afin de voir si l'on pourrait en tirer des leçons dont on pourrait faire profiter les municipalités du Canada.

Je pense qu'au fil du temps, un plus grand nombre de petits projets vont s'intéresser à cette approche et tenter de déterminer si cela est viable ou non. Je pense que cela pourrait aussi entraîner un recalibrage de l'approche traditionnelle des PPP au Canada pour que cela puisse avoir lieu.

Le président: Merci.

Vous pouvez poser une brève question supplémentaire.

M. Kennedy Stewart: Je ne sais pas si j'aurai la possibilité de poser une autre question, mais j'espère que ce soit le cas.

J'aimerais vous demander... On nous a cité beaucoup d'exemples de réussite, mais je me demandais ce qu'il en était des échecs, parce que c'est aussi un aspect sur lequel on souhaite attirer l'attention des gouvernements. Je me demandais si, au cours de la prochaine série de questions, on ne pourrait pas, peut-être, examiner un cas d'échec dans le cadre duquel le gouvernement a dû assumer l'intégralité du contrat dans le cadre d'un projet d'exploitation ou d'immobilisations.

Je vais peut-être vous laisser y réfléchir et nous y reviendrons plus tard.

Le président: J'ai bien peur que nous n'ayons pas le temps de le faire au cours de la présente série de questions. Je dois raccourcir un peu les choses afin de permettre à tout le monde de s'exprimer.

Nous allons passer directement à M. Bernard Trottier chez les conservateurs.

M. Bernard Trottier (Etobicoke—Lakeshore, PCC): Merci, monsieur le président.

Merci à nos témoins et à nos invités de leur présence.

Monsieur Romoff, vous avez mentionné que le Canada est maintenant considéré comme un exemple à suivre pour ce qui est de la réalisation de projets en PPP et de son modèle de PPP, même si le Royaume-Uni et l'Australie ont fait figure de pionniers. Pourriez-vous simplement expliquer davantage au comité les aspects qui font du modèle canadien un exemple à suivre?

M. Mark Romoff: Il y a différents aspects du contexte canadien qui permettent au Canada de se distinguer.

Il y a d'abord et avant tout nos organismes d'approvisionnement un peu partout au Canada. La création de ces organismes est une caractéristique unique. Aucun autre pays n'a d'organisme d'approvisionnement subnational qui soit actif dans ce domaine. Cela permet de bénéficier d'une approche et d'un professionnalisme assez unique. Avant tout, ces organismes ont véritablement rationalisé le processus d'approvisionnement dans le cadre des PPP, ce qui permet d'obtenir une bien meilleure discipline et un meilleur respect des délais, ce qui a permis de réduire considérablement le délai entre l'étape de la demande de prix ou de la demande de propositions d'un projet et sa réalisation, à tel point que dans certains cas — en fait, dans le cas du Canada, les délais sont de moitié inférieurs à ceux que l'on observe au Royaume-Uni, ce qui est la raison pour laquelle le Royaume-Uni examine à présent la façon dont nous mettons cette approche en oeuvre dans ce secteur.

J'ajouterais aussi que le Canada est très ouvert à la participation d'entreprises d'autres pays dans le cadre de projets d'infrastructure et nous accordons une grande importance au processus concurrentiel. Cela permet à toutes les entreprises de jouer sur un pied d'égalité, ce qui a pour résultat d'engendrer beaucoup plus de concurrence dans chaque projet qui fait l'objet d'un appel d'offres. Cela tente à motiver la proposition de solutions plus novatrices et cela permet aussi de réduire les coûts, ce qui fait la différence.

• (0955)

M. Bernard Trottier: Il s'agit là de saines pratiques du côté approvisionnement. Qu'en est-il de la réalisation? Les entreprises qui participent à la réalisation de projets en PPP sont-elles aussi des modèles?

M. Mark Romoff: C'est une question pour laquelle je m'en remettrais à Michael.

M. Bernard Trottier: Le deuxième volet de ma question est le suivant. S'agit-il d'une expertise unique que nous développons au Canada et que l'on peut exploiter en la vendant à l'étranger?

M. Mark Romoff: Laissez-moi faire juste une observation sur les modèles d'approvisionnement auxquels on a recours. En Ontario, il s'agit d'Infrastructure Ontario; en Colombie-Britannique, il s'agit de Partnerships BC. Ces approches précises du développement des infrastructures sont très prisées à l'étranger. Il y a un certain nombre de pays dans le monde qui souhaitent adopter la méthode des PPP pour leurs projets d'infrastructure, mais il leur manque soit la capacité de le faire, soit une bonne idée de la façon dont il faut mettre en place le cadre qui rendra cela possible.

Ce que l'on peut voir, c'est qu'il y a un intérêt considérable, notamment des États-Unis et d'États américains, pour l'approche que mettent en oeuvre Infrastructure Ontario ou Partnerships BC, dans le but d'adopter cette approche, de l'adapter à leur milieu précis et de se lancer dans des PPP. Cela aussi témoigne du fait que le Canada est perçu sur la scène internationale comme un pays qui s'y prend de la bonne façon et que c'est un processus adaptable à d'autres milieux.

M. Michael Marasco: Pour répondre à votre question en ce qui a trait aux compétences canadiennes qui ont été acquises, en raison de la concurrence farouche de joueurs étrangers, les entreprises canadiennes qui se sont formées ont dû devenir beaucoup plus concurrentielles pour survivre. Je dirais qu'elles sont prospères car nous avons maintenant de bons exemples d'entreprises canadiennes qui font concurrence à d'autres entreprises à l'étranger dans le cadre de projets de PPP. PCL, le plus grand constructeur canadien, vient tout juste de se voir attribuer un contrat de plus de un milliard de dollars pour un centre contre le cancer en Australie. EllisDon exerce des activités au Moyen-Orient. Aecon construit des aéroports dans l'ensemble du monde. Il s'agit là d'entreprises de construction canadiennes qui connaissent un succès retentissant à l'étranger grâce aux projets de plus de 58 milliards de dollars qui ont été réalisés ici. Cela crée davantage d'emplois au Canada, cela permet d'exporter l'expertise canadienne et cela est bon pour l'économie ainsi que pour ses entreprises.

M. Bernard Trottier: Parfait. Merci beaucoup.

J'aimerais changer de sujet. Vous savez que dans la province de Québec, le problème de la corruption dans le milieu de la construction est le centre d'attention, et c'est aussi un problème partout au pays. Aucun d'entre vous n'en a vraiment parlé dans ses observations, mais pour ce qui est de comparer le modèle traditionnel et le modèle des PPP, pour ce qui est de leur vulnérabilité à la corruption, y a-t-il des éléments dans le modèle des PPP qui permettraient de limiter ce type de risque? Je demanderais aux autres invités de nous faire part de leurs observations, en commençant avec M. Gill.

M. Vijay Gill: Je pense qu'un excellent point qui a été soulevé est que dans les deux cas on a recours à un type d'approvisionnement pour ces grands projets de construction, donc il y a toujours un processus d'appel d'offres. Dans bien des cas, ce sont toujours les mêmes entreprises qui peuvent en donner un bon exemple.

S'il y a un risque, aussi minime soit-il, il existe dans tout type de processus d'approvisionnement. Je pense que les PPP sont susceptibles d'atténuer les risques au niveau de la mise en application des contrats. Ceci peut avoir trait à la question du financement privé. Si le projet est financé par le secteur privé et que quelqu'un d'autre est responsable en cas de problème, il est beaucoup plus facile pour le gouvernement de refuser de payer maintenant. Bien sûr, le gouvernement va devoir assumer l'intégralité du projet en l'état si celui-ci s'est engagé à en assurer la livraison, mais il ne paiera pas l'entreprise privée. Ainsi, cette dernière ne sera pas en mesure de payer, à son tour, ceux qui l'ont financée. Cela est unique au financement par le secteur privé.

M. Bernard Trottier: Rapidement, car je sais que nous ne disposons pas de beaucoup de temps, y a-t-il d'autres observations à ce sujet?

M. Finn Poschmann: Je suis d'accord avec les observations de M. Gill.

Je n'ai jamais vu de cas de corruption dans le cadre d'un contrat en PPP, ce qui ne veut pas dire que cela n'existe pas ou que ça n'existera jamais. Les risques sont toujours présents dans le processus. Mais ce que l'on peut faire c'est de chercher à assurer la transparence du contrat. La transparence est un bon moyen de s'assurer que tout est en règle. C'est une question quelque peu controversée quand il est question de passation de marchés.

J'ai un exemple de mauvais PPP. Je soulignerai un certain nombre de points, et je ne pourrai nommer personne. Le contrat permettait au partenaire privé de préciser les modalités de rendement, les indicateurs de rentabilité, et d'en mettre en oeuvre les systèmes qui permettraient d'effectuer ces mesures afin de déterminer le rendement et les primes associées au contrat. C'était une très mauvaise idée. Mais il y a autre chose. Je me suis assis dans une salle avec d'autres promoteurs du projet afin de lire le contrat. Je n'avais pas le droit de quitter la salle avec celui-ci; il m'était aussi interdit de photocopier les pages du contrat. J'avais une feuille de papier et un crayon afin de prendre des notes, c'est tout. Le contrat ne relevait pas du domaine public.

Si les parties avaient su à l'avance que le contrat allait relever du domaine public après avoir été attribué, après le déroulement du processus d'appel d'offres, on aurait probablement davantage discuté des modalités du contrat avant et la transparence aurait au moins empêché ce problème. Je ne dirais pas qu'il s'agit d'un cas de corruption, mais c'était certainement un très mauvais contrat.

• (1000)

M. Bernard Trottier: Merci.

Le président: Merci, monsieur Poschmann.

Hugh, à votre tour.

M. Hugh Mackenzie: J'appuie fortement les observations qui ont été faites concernant la transparence. L'un des grands défis pour ceux qui ne font pas partie du cercle, comme c'est mon cas, pour effectuer une analyse critique de ces éléments est l'insuffisance des renseignements disponibles pour évaluer ces contrats.

Il y a plusieurs années, par exemple, j'ai effectué une analyse après coup, une fois que le contrat a été attribué — un contrat en PPP pour la construction de l'hôpital de North Bay, en Ontario — et tout ce qui avait un tant soit peu trait à l'argent dans le contrat avait été caviardé. Il était impossible de dire quelles étaient les modalités du contrat. Des centaines de pages ont été rendues disponibles sur le site Web d'Infrastructure Ontario, mais pas un chiffre. C'est comme si

quelqu'un avait fait une recherche et remplacé par une ligne noire tous les chiffres. La transparence, je pense, est vraiment essentielle.

Le président: Merci, Hugh.

M. Marasco a demandé de formuler une dernière observation, et nous aurons ensuite écoulé notre temps — nous aurons bien dépassé notre temps, en fait.

M. Michael Marasco: J'ai un exemple très pratique. Je dirais qu'une acquisition dans le cadre d'un PPP offre davantage de protection car il y a beaucoup plus de risques pour les promoteurs. Il y a un contrat fédéral que nous avons récemment remporté pour le projet du Centre de la sécurité des télécommunications Canada. C'est un projet de plus de 1 milliard de dollars, et nous avons probablement 4 à 5 millions de dollars de risque en coûts relatifs à la soumission. Si vous pensez que je vais risquer 4 à 5 millions de dollars de notre propre argent pour aller faire du lobbying auprès de qui je ne suis pas censé faire de lobbying... C'est un élément considérable de dissuasion.

Je dirais que le Canada se distingue de bien des pays du monde — nous avons examiné d'autres pays du monde — et il est difficile d'être plus irréprochable que cela car on n'est pas prêt à risquer ce genre de montant pour des efforts en matière de lobbying.

En ce qui a trait à la transparence, il y a des renseignements que l'on ignore et que je vais indiquer à mes collègues en recherche. Tous ces contrats relèvent du domaine public car ils sont financés généralement au moyen d'obligations et tous les détails financiers du projet sont disponibles directement au moyen des cotations S&P ou de l'organisation responsable de la cotation. Donc, si l'on creuse suffisamment, les renseignements sont disponibles au public.

Le président: C'est intéressant.

Merci, Bernard. Nous avons dépassé notre temps.

Maintenant, finalement, John McCallum pour les libéraux.

L'hon. John McCallum (Markham—Unionville, Lib.): Merci, monsieur le président, et merci à nos témoins de leur présence.

Je suis quelque peu préoccupé par le fait que les quatre personnes que l'on peut qualifier de pro-PPP n'ont pas répondu directement aux points soulevés par la personne qui est un peu moins pro-PPP, à savoir, M. Mackenzie, lorsqu'il a dit qu'un point de pourcentage de différence de taux d'intérêt peut avoir un effet considérable. Dans un article de Barrie McKenna dans le *Globe and Mail* d'hier, on indique que selon des recherches universitaires portant sur 28 projets de PPP en Ontario, le coût est de 16 p. 100 plus élevé que pour les projets traditionnels.

Je remarque que dans ce document de John Loxley, il est fait mention d'une usine de traitement des eaux de Moncton réalisée dans le cadre d'un projet en PPP qui a un bail équivalent à un taux d'intérêt à 10 p. 100, alors que la ville aurait pu payer moins de 6 p. 100.

Il semble donc y avoir des preuves considérables que les PPP coûtent souvent plus cher. Que répondriez-vous à cela?

Le président: Monsieur Romoff.

M. Mark Romoff: Je céderai rapidement la parole aux autres, mais ce que je dirais, une fois encore, en ce qui a trait au projet de recherche de l'Université de Toronto, et nous connaissons bien le chercheur, c'est que cela revient au point que Mike a soulevé selon lequel l'analyse du coût porte sur les coûts initiaux de construction plutôt que sur le coût de l'ensemble du cycle de vie. Selon les travaux et les recommandations de Matti, lorsque cela est fait correctement et que l'on démontre la rentabilité du projet, les PPP sont la méthode à adopter.

En fait, cela dépend du moment où l'on choisit de faire l'analyse. Je pense que notre approche s'intéresse au coût sur l'ensemble du cycle de vie, en le comparant à...

• (1005)

L'hon. John McCallum: Eh bien, il semble donc évident que les résultats de cette recherche sont inévitablement faux. C'est ce que vous dites?

M. Mark Romoff: Je dirais que c'est une excellente recherche. La partie de ce projet de recherche qui a été utilisée afin de rédiger cet article se prête à différentes interprétations, telles que vous et d'autres...

Le président: Monsieur Romoff, vous vous en êtes bien sorti.

Nous avons beaucoup d'intervenants qui souhaitent prendre la parole: M. Poschmann, ensuite M. Mackenzie et ensuite, M. Gill. Je pense que cela devrait prendre tout le temps qui vous est accordé.

M. Finn Poschmann: Merci, monsieur le président, et merci de votre question. Je m'y attendais et j'avais bien hâte de l'entendre.

Le rendement auquel les obligations du gouvernement fédéral triple A sont vendues est généralement de 1 p. 100 ou de 1,25 p. 100. Il serait stupide d'imaginer, cependant, que cela représente le coût d'emprunt qui devrait être appliqué en comparaison d'un contrat en PPP.

Tout d'abord, la dette contractée si le financement est fait à l'interne comporte un coût de renonciation. C'est de l'argent qui aurait pu être affecté ailleurs; cela aurait pu servir à réduire la dette. Ici, le Parti québécois, pendant la plus récente campagne électorale au Québec, était dans la bonne voie lorsqu'il a indiqué que le gouvernement ne devrait peut-être pas investir dans des actifs à risque au nom de ses citoyens, mais devrait réduire la dette, car les risques associés à la réduction de la dette sont d'environ zéro et que sa rentabilité est assurée: cela permet d'éviter le coût des intérêts en réduisant la dette.

Dans le premier exemple, il y a un coût de renonciation associé au fait que le gouvernement assure le financement. Deuxièmement, il y a la perte économique associée avec le fardeau fiscal implicite associé à chaque dette. Il faut faire quelques calculs après coup pour tenir compte du fait que les taxes ont un coût, représentent un fardeau pour l'économie, et le taux d'intérêt effectif en valeur actualisée nette est bien plus élevé que 1 p. 100, car il y a le coût des taxes qui y est associé.

Ensuite, bien sûr, il y a le risque de financement lui-même. Si le gouvernement assure l'intégralité du financement...

Le président: Je vais devoir vous interrompre. Il faut que je donne aux autres la possibilité de s'exprimer. Vous avez soulevé de très bons points.

Monsieur Mackenzie?

M. Hugh Mackenzie: Oui, brièvement. Je n'allais rien dire, mais lorsque Finn a fait référence aux taxes comme facteur qui entre en jeu d'un côté de l'équation, il est évident que les taxes couvrent le coût continu des PPP. Je ne vois pas pourquoi cela n'est pas simplement neutre, tout comme entre les deux.

En outre, je pense que le fait qu'il en coûte moins au gouvernement d'emprunter qu'au secteur privé soit vraiment un problème. J'espère ne pas déformer les propos de qui que ce soit, mais la question consiste à déterminer s'il y a d'autres avantages associés à cette forme d'organisation et de gestion d'infrastructure qui permettent de compenser des coûts de financement plus élevés? Je suis d'avis que si on connaît des problèmes de gestion des

infrastructures au Canada, nous devons concevoir des systèmes et repenser la façon dont nous tenons compte des choses, afin d'inciter le secteur public à faire les bonnes choses, pas seulement pour les 15 p. 100 qui sont réalisés dans le cadre de PPP mais aussi pour les 85 p. 100 où on n'a pas recours aux PPP.

Le président: Merci, monsieur Mackenzie.

Nous allons entendre rapidement M. Gill et M. Marasco aimerait formuler une brève observation, mais il nous faudra ensuite passer à autre chose.

M. Vijay Gill: Je dirais juste que l'une des raisons pour lesquelles ceci est source de confusion, c'est qu'il y a ici deux mesures. Finn parlait principalement de la mesure du bien-être — le gain de rendement global — et généralement la rentabilité explique l'équilibre budgétaire du gouvernement, la perspective budgétaire du gouvernement, les entrées et les sorties de fonds. Il s'agit de deux choses différentes.

Je n'en dirai pas plus là-dessus, mais peut-être que cela explique la confusion.

Le président: Merci.

Monsieur Marasco, très brièvement s'il vous plaît.

M. Michael Marasco: Merci. Je vais faire vite.

On parle toujours du coût énorme du financement dans le secteur privé, mais encore une fois, il faut considérer le coût global du cycle de vie. Comme je l'ai dit au sujet de l'exemple du Centre du commerce et des congrès de Vancouver, le fait est que le gouvernement a emprunté 365 millions de dollars de plus que nécessaire, n'est-ce pas? Mais c'était à un coût moindre et à un taux d'intérêt moins élevé.

Ça fait 26 ans que j'essaie de trouver la solution dans le secteur public, en consultant certains des esprits les plus brillants que j'ai rencontrés, mais je n'ai jamais trouvé le moyen de reproduire dans le secteur public ce qui se fait dans la partie de ces projets confiés au secteur privé.

En tant que contribuable, je conviens qu'il faut continuer à tâcher d'améliorer les systèmes, mais je vous avoue qu'après 30 ans je n'ai toujours pas trouvé le moyen de le faire.

Merci.

• (1010)

Le président: John, votre temps de parole est malheureusement écoulé, mais vous avez posé une excellente question qui a suscité un débat très intéressant.

Ron Cannan.

L'hon. Ron Cannan (Kelowna—Lake Country, PCC): Merci, monsieur le président.

Je remercie nos témoins d'avoir contribué à un débat fort intéressant au sujet d'une proposition et de modalités qui prendront beaucoup d'importance dans l'avenir. Comme on l'a dit, la formule en est encore à ses tout débuts.

Étant originaire de la Colombie-Britannique, je connais très bien Partnerships BC et le pont flottant sur le lac Okanagan.

Monsieur Marasco, je suis sûr que vous le connaissez bien également, tout comme quiconque a étudié un PPP, et que vous savez qu'ils ont été une grande réussite pour les gens de la vallée de l'Okanagan dans Kelowna—Lake Country, circonscription que je représente, de même que pour les gens de toute la Colombie-Britannique.

Je m'adresse à M. Poschmann.

Finn, vous avez parlé avec beaucoup de passion de vos politiques relatives à cette question. Pourriez-vous nous en dire plus long? Ainsi, mon adjoint législatif, en fouillant la question, a découvert que plus le contrat ou l'entente est détaillé, plus les chances de réussite sont bonnes. Est-ce aussi votre opinion?

M. Finn Poschmann: Oui, c'est généralement le cas. On ne peut pas préciser absolument tout, mais on essaie toujours d'être le plus précis possible. Chaque lacune dans le contrat risque d'entraîner une erreur, un oubli ou des renseignements asymétriques, comme il arrive entre un promoteur et le gouvernement.

L'hon. Ron Cannan: M. McCallum a énoncé un bon argument au sujet de l'article paru dans le *Globe and Mail* dont on a fait mention. Or, j'en ai tout de suite relevé un élément: comment peut-on quantifier le risque et comment fixer des primes de risque? Vous aviez commencé à en parler avant qu'on vous coupe la parole.

Pourriez-vous nous expliquer en quoi le dépassement de coût fixé dans un PPP par rapport au montant prévu sert d'incitatif à finir le projet à temps à l'intérieur du budget alloué, ce qui était très important, aussi bien dans le secteur privé que public.

M. Finn Poschmann: Dans le secteur privé, la façon d'établir le coût du risque dépend précisément de cet élément et du projet. En termes économiques, le risque est le produit de la probabilité d'un résultat, d'une part, et, d'autre part, des dommages ou des avantages qu'entraînerait l'absence de ce résultat. Voilà ce qu'on évalue au moment de fixer le montant d'un contrat dans le privé ou lorsqu'on établit les coûts qu'on est prêt à accepter pour exécuter le contrat.

Mes collègues voudront peut-être ajouter quelque chose.

M. Michael Marasco: La concurrence est très vive en ce moment sur le marché canadien, si bien que les primes de risque associées à de tels contrats ont beaucoup diminué. C'est le résultat de la concurrence.

Comme l'a dit le vérificateur général du Royaume-Uni, l'attribution efficace du risque et la concurrence font qu'on obtient de la valeur pour son argent. Si ces deux facteurs sont présents, on obtient le maximum pour l'argent dépensé, et je crois que c'est ce qu'on observe actuellement au Canada grâce à l'énorme concurrence sur le marché.

L'hon. Ron Cannan: Pour mémoire, voici sa déclaration:

Si on fixe une valeur trop élevée, les PPP deviennent des véhicules qui amènent les gouvernements à subventionner les bénéfices excessifs d'entrepreneurs privilégiés par leurs relations et d'institutions financières.

L'un de vous veut-il commenter ces propos?

M. Michael Marasco: J'aimerais bien être l'un de ces entrepreneurs, mais ils n'existent pas. On a évoqué tout à l'heure les bénéfices du secteur privé. Or, notre économie repose sur le fait que des entreprises privées font de l'argent de manière à pouvoir payer des impôts et subventionner le gouvernement. Cela dit, la seule façon de faire de l'argent est d'obtenir un rendement raisonnable sur son investissement, et nous touchons des honoraires de développement quand nous gérons bien ces risques.

Nous sommes une petite société canadienne qui est née en 2005; nous avons construit 12 projets d'infrastructure au Canada, d'une valeur de 6 milliards de dollars, mais tous ces projets ne sont pas rentables. Certains projets produisent des bénéfices alors que d'autres fonctionnent à perte. Si nous gérons très bien les risques, la plupart des projets engendreront des bénéfices.

L'hon. Ron Cannan: Pour revenir sur ce qu'a dit M. Marasco, étant de la Colombie-Britannique, je sais que vous avez une vaste expérience avec la Régie de la santé Fraser et le projet de l'hôpital

d'Abbotsford qui a été une grande réussite. J'ai assisté à la première pelletée de terre du Interior Heart and Surgical Centre vendredi dans ma circonscription de Kelowna—Lake Country. Ce projet est une grande réussite et la société Penary en a été l'un des principaux partenaires. Pourriez-vous décrire la réussite de l'hôpital d'Abbotsford et expliquer pourquoi le partenariat du Centre d'expertise cardiaque a reçu le prix du meilleur PPP en Amérique du Nord pour 2004 octroyé par la revue *Project Finance*.

• (1015)

M. Michael Marasco: Merci. J'ai effectivement travaillé pour le gouvernement sur la transaction relative au projet d'hôpital d'Abbotsford. C'était un projet sans précédent non seulement pour le gouvernement mais aussi pour l'industrie. Il s'est fait octroyer le titre de projet de l'année parce que c'était le premier projet de construction d'un hôpital en Colombie-Britannique depuis des décennies à ne pas dépasser son budget et à être réalisé dans le délai prévu. À l'époque, cela a permis au gouvernement de consolider la formule et de confirmer la nécessité de l'appliquer à d'autres projets.

Cela contraste avec le cas du Pavillon Jim Pattison de l'Hôpital général de Vancouver qui a été construit par le gouvernement et est resté vide pendant 10 ans parce qu'on n'avait pas l'argent pour l'achever. On a dû refaire la toiture avant même de l'aménager et d'y loger des patients. Outre l'avantage que présente le transfert du risque, le fait que nous ayons construit des projets hospitaliers d'une valeur de 50 milliards de dollars au cours des cinq dernières années au Canada témoigne de notre capacité de mener à bien de tels projets.

Abbotsford a consacré 20 ans à la planification du projet, et il y a eu de faux départs, et le projet n'a jamais été achevé. Nous n'avons pas les moyens de nous passer de l'infrastructure dont nous avons besoin pour desservir la population canadienne.

L'hon. Ron Cannan: Félicitations.

On a bien parlé du gouvernement de l'Ontario et de la formule des PPP, mais il semble qu'il y aura un nouveau dirigeant dans cette province. Un de nos panélistes serait peut-être intéressé par ce poste.

Songez-vous à immigrer?

M. Hugh Mackenzie: Je m'en remets à vous, merci.

Le président: Je suis sûr que votre expérience leur profiterait, Ron.

Cela met fin à notre premier tour de questions. L'inconvénient d'être président, c'est que je ne peux pas participer aux discussions. Certains s'en réjouissent d'ailleurs.

J'ai une question d'ordre général à vous poser. Je ne suis pas d'accord avec vous au sujet des hôpitaux, monsieur Marasco. Les plans et devis et les conditions qui s'appliquent aux hôpitaux sont assez standard. Des bâtiments tous faits selon le même moule, alors que le Centre des congrès de Vancouver comprend un toit vert de sept acres de superficie construit en porte-à-faux au-dessus de l'océan. Ne serait-il pas plus avantageux d'envisager la formule des PPP pour les immeubles compliqués qui comportent beaucoup de risques et faire construire par le secteur public les bâtiments qui reposent tous sur le même moule? Gary Doer disait toujours qu'on a tendance à privatiser les profits et à socialiser les pertes. J'ai l'impression qu'on est en train de confier au secteur privé tous les projets faciles et à garder pour le public les projets difficiles et coûteux.

M. Michael Marasco: C'est une excellente question.

Ayant construit un centre de congrès nous-mêmes au bord de l'eau à Melbourne, ainsi que plusieurs hôpitaux, je dirais n'importe quand qu'un hôpital est beaucoup plus complexe et devient un environnement beaucoup plus critique qu'un centre de congrès. Voilà le premier point.

Les hôpitaux sont tout sauf des constructions à l'emporte-pièce. Dans le cas du Interior Heart and Surgical Centre auquel a fait allusion M. Cannan, il est construit sur une fondation très instable. Il s'agit d'un édifice très complexe sur un site très complexe. C'est beaucoup plus difficile que n'importe quel centre de congrès que nous avons construit.

Et vous savez quoi? Je pense que là où vous vouliez en venir, et qui revient à des questions précédentes sur ce qui fonctionne pour les partenariats privé-public, la réalité c'est qu'il y a une proposition de plus forte valeur plus le projet est complexe. Cela ne fait aucun doute.

Le président: Merci beaucoup, c'est très utile.

Nous allons maintenant commencer notre prochain tour de questions. Il ne nous reste que 10 minutes, donc nous devrions nous en garder strictement à cinq minutes chacun. Cela nous donnerait le temps pour un néo-démocrate et un conservateur, et ensuite on va s'arrêter à exactement 10 h 30 puisque nous avons certains sujets à discuter à huis clos.

Pour le NPD, Jean-François Larose.

[Français]

M. Jean-François Larose (Repentigny, NPD): Merci à nos invités d'être ici.

Je vous remercie des réponses que vous nous donnez, même si, personnellement, je me retrouve avec plus de questions que de réponses.

Dans l'argumentaire, ce qui est toujours comparé, ce sont les contrats traditionnels. On ne parle pas du tout aujourd'hui du secteur public, tout simplement, pour entreprendre des travaux. Des manquements ont été mentionnés concernant le gouvernement, et les PPP semblent être la solution. Par contre, j'ai de la difficulté avec le fait qu'on ne parle pas du tout de corriger les manquements sur le plan gouvernemental.

Ma question s'adresse à M. Mackenzie, que je remercie d'être ici aujourd'hui.

Un argument majeur pour la promotion des PPP donne l'illusion que les risques sont partagés avec le secteur privé. Toutefois, dans les faits, lorsque les PPP connaissent des problèmes majeurs, c'est le

public qui en subit les conséquences. Par exemple, en cas de faillite d'entreprise ou de force majeure, c'est le public qui paie les factures.

Pouvez-vous nous parler de ce que vous appelez des risques de retrait et nous donner quelques exemples concrets où les coûts pour les contribuables et le secteur public se sont avérés beaucoup plus élevés que ce qui était prévu?

• (1020)

[Traduction]

M. Hugh Mackenzie: Pour ce qui est de la dernière partie de votre question, il existe un bon inventaire d'un assez grand nombre de projets. Je dirais en passant que je suis certain que mes collègues vous diront que plusieurs de ces projets ont été faits dans l'ancien temps, lorsque les choses ne se faisaient pas aussi bien qu'elles se font maintenant. Si le personnel du comité ou vous ou votre personnel examinez le document Boardman et Vining, vous verrez qu'il s'agissait d'un examen assez approfondi d'un bon nombre de projets.

Pour ce qui est de la question du risque, la répartition du risque et le transfert des risques sont assez controversés chez ceux qui étudient ces questions. Je l'avoue. L'étude des comptables en Grande-Bretagne à laquelle j'ai fait allusion contient une liste assez exhaustive de projets PPP, surtout des routes et des hôpitaux, et ils en sont venus à la conclusion que lorsque vous regardez les détails en profondeur et comment ces contrats ont vraiment été exécutés, très peu de risques ont été transférés et de nouveaux risques ont été créés concernant la survie et la viabilité de l'entité responsable du projet.

Je dirais d'ailleurs que pour ce qui est de la valeur des risques transférés, du moins en Ontario, si vous regardez la façon dont Infrastructure Ontario explique l'optimisation des ressources, la vaste majorité des bénéfices associés aux projets PPP selon le modèle Infrastructure Ontario ont rapport à des valeurs très grandes qui sont attribuées au transfert des risques. Ce qui est intéressant, c'est que leur analyse ne met pas en évidence ce que j'aurais considéré important, compte tenu des commentaires que nous avons entendus ici aujourd'hui, c'est-à-dire l'amélioration des coûts de la gestion de la durée utile, le meilleur rendement auquel on s'attend à la fin du contrat, etc.

Le président: Y a-t-il quelqu'un d'autre qui aimerait faire un commentaire sur ce qu'a dit Jean-François?

Sinon, Jean-François, il vous reste environ une minute et demie pour une deuxième question.

[Français]

M. Jean-François Larose: D'accord.

Le problème actuel est qu'on semble toujours prendre position en affirmant que les PPP vont être la formule miracle. Toutefois, on a commencé à développer les PPP au Canada seulement dans les années 1990 et, comme vous l'avez mentionné, il y a eu beaucoup de problèmes.

Il me semble problématique qu'on prenne une position si ferme selon laquelle les PPP sont une solution miracle. Je vous ai entendu dire qu'il fallait faire attention et que ce n'était pas applicable à tous les égards. Je trouve ça très bien, effectivement. Qui plus est, on a besoin d'une période d'adaptation.

Mon problème tient au fait que je ne sais pas avec quoi on va se retrouver, à la fin du contrat. Au bout du compte, peu importe ce qu'on dit, le risque est quand même pris par les citoyens. Sauf erreur, c'est nous qui allons nous retrouver à payer pour les erreurs qui vont être commises. Avoir une approche beaucoup plus modeste serait fortement apprécié, puisque c'est quand même notre argent qui est géré.

Je ne sais pas si vous avez des commentaires là-dessus.

[Traduction]

M. Finn Poschmann: Je peux répondre à cette question si vous voulez bien.

Les gouvernements et les promoteurs passent tous les deux par un processus d'apprentissage. Il y a quelque temps, j'ai écrit un chapitre avec Boardman Vining où nous avons examiné les PPP nord-américains, dont certains étaient des succès et d'autres des échecs. Un exemple était une autoroute à péage qui est située en Caroline du Nord si je me souviens bien. Dans le contrat, il y avait une expectation que le volume de péage serait beaucoup plus élevé qu'il ne s'est avéré. Le promoteur privé s'est retrouvé dans une situation difficile concernant le financement obligatoire, le péage a augmenté, l'achalandage a diminué, et il s'est retrouvé dans une situation encore pire et a dû se retirer. Le gouvernement s'est retrouvé avec une autoroute très dispendieuse que personne ne voulait beaucoup utiliser. Ce fut un échec. Le contrat était mal rédigé et les gouvernements et les promoteurs s'étaient trompés quant à la gestion du financement obligatoire et des conditions de financement les entourant. On apprend. Si vous dites « Docteur, ça fait mal quand je fais ceci », ne faites pas cela. Vous apprenez et vous vous améliorez.

• (1025)

Le président: Merci, Finn.

Monsieur Marasco, un commentaire très bref, s'il vous plaît.

M. Michael Marasco: En termes généraux, pour ce qui est de l'échec de contrats, je peux vous donner de très bons exemples d'études de cas où quand ces projets sont un échec ce sont nos capitaux propres qui sont à risque, c'est le financement obligatoire qui est à risque. Si le projet tourne mal, ce sont les contribuables qui obtiennent un bien pour quelques cents par dollar.

Un bon exemple serait l'hôpital Latrobe en Australie, où ils ont transféré le risque sur le plan des recettes au partenaire privé. Celui-ci n'a pas pu faire fonctionner l'hôpital et, après trois ans, a été mis sous séquestre et a fait faillite. Le gouvernement a reçu un hôpital flambant neuf qu'il disait avoir besoin — sinon il ne l'aurait pas fait construire — pour 85 ¢ par dollar. Ce n'est pas une mauvaise affaire pour le contribuable. Oui, c'était stressant pour tout le monde, mais généralement c'est ce qui se passe dans ce genre de transactions.

Le président: Merci, monsieur Marasco.

En dernier lieu, nous donnons la parole à Peter Braid, qui a cinq minutes.

M. Peter Braid (Kitchener—Waterloo, PCC): Merci beaucoup, monsieur le président, et je remercie notre panel d'experts de sa présence ici ce matin.

Commençons par vous, monsieur Poschmann. Il y a quelque chose qui pique ma curiosité. À votre avis, y a-t-il des différences quant au niveau de création d'emplois du secteur privé lorsqu'on compare les projets d'infrastructure gouvernementaux traditionnels aux PPP?

M. Finn Poschmann: C'est une bonne question. Merci, monsieur Braid.

Je ne sais pas si j'ai une opinion bien tranchée à ce sujet. Il est certain que si vous faites l'approvisionnement à l'interne avec tout ce que cela comporte, par exemple certains ministères des Travaux publics ont leurs propres capacités de réparation et d'entretien. Certaines municipalités songent d'ailleurs à acquérir l'équipement nécessaire pour mener à bien leurs propres projets de construction. Beaucoup d'emplois à l'interne y seront associés. Est-ce une bonne idée? Cela me semble peu probable, parce qu'il s'agit d'un domaine où le secteur privé a démontré sa compétence et l'organisme contractant du secteur public n'a pas à assumer les risques de l'acquisition d'équipement, n'a pas à bâtir les processus, les frais en personnel et tout ce qui est associé à ce genre d'activités à l'interne. Donc à savoir si cela a créé plus ou moins d'emplois, cela ne me préoccupe pas vraiment. L'idée, c'est que les emplois devraient être faits par la partie qui est la plus habilitée à ce faire et qui peut le mieux gérer le risque.

M. Peter Braid: Monsieur Marasco.

M. Michael Marasco: Lorsque nous acquérons cette expertise dans le secteur privé canadien et pouvons exporter cette expertise à l'étranger, cela a un effet multiplicateur. Par exemple, l'expertise que PLC a acquise au Canada avec les PPP est exportée en Australie, et la même chose serait vraie pour les autres compagnies de construction. Elles n'auraient pas fait ça si ces projets avaient été réalisés par le secteur public.

M. Peter Braid: Merci.

Monsieur Romoff, vous avez mentionné que le marché pour les PPP est en croissance. Pourquoi est-ce le cas?

M. Mark Romoff: Je crois qu'au fond c'est à cause du grand déficit d'infrastructures au Canada. Cela donne lieu à une sérieuse réflexion sur comment composer avec cette situation et encore ici il y a des défis financiers qui entrent en ligne de compte et cela exige qu'on examine attentivement différentes approches possibles. Quelles sont celles qui sont les plus novatrices? Cela a donné lieu à beaucoup plus d'intérêt dans le cas des PPP.

Comme je l'ai mentionné plus tôt, je crois que vous voyez cette croissance dans le marché se refléter dans les provinces qui traditionnellement n'étaient pas actives sur ce front. La Saskatchewan serait un bon exemple. On voit aussi un intérêt croissant de la part des municipalités pour cette approche.

M. Peter Braid: Merci.

Monsieur Gill, dans votre déclaration liminaire, je crois que vous avez mentionné le fait que très souvent dans les PPP, les composantes d'un projet sont le plus souvent regroupées? Quels sont les avantages et désavantages de cette façon de faire?

• (1030)

M. Vijay Gill: Je dirais que ce n'est pas nécessairement typique qu'elles soient regroupées et c'est toute la zone grise de ce qui constitue ou non un PPP. Plusieurs des hôpitaux dont nous parlons en Ontario, par exemple, n'ont même pas une phase permanente d'exploitation ou d'entretien. Il s'agit simplement de la période de construction. La raison pour laquelle nous voulons regrouper les deux, c'est que si vous êtes responsable de l'entretien d'avoirs pendant 30 ans, vous allez probablement faire un peu plus attention au départ pour vous assurer que cela dure afin de minimiser vos coûts tout au long du cycle de vie de cet avoir. Plus vous faites cela, plus vous allez probablement payer au départ, mais les avantages devraient être plus importants. Je pense qu'il faut être très clair sur ce qui est et qui n'est pas regroupé dans un PPP.

M. Peter Braid: Merci.

Selon mon BlackBerry, il est 10 h 30.

Le président: Merci de nous l'avoir signalé, Peter.

Nous avons eu un débat très intéressant.

Je tiens à remercier tous les témoins de leurs excellents propos et arguments. Il s'agit de la première réunion sur ce sujet et nous

comptons en avoir plusieurs autres. Nous vous remercions beaucoup de votre temps et de vos exposés aujourd'hui.

Nous allons suspendre la séance brièvement afin de permettre aux témoins de quitter la salle et nous poursuivrons à huis clos.

[La séance se poursuit à huis clos.]

POSTE  MAIL

Société canadienne des postes / Canada Post Corporation

Port payé

Postage paid

Poste-lettre

Lettermail

**1782711
Ottawa**

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :*
Les Éditions et Services de dépôt
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

If undelivered, return COVER ONLY to:
Publishing and Depository Services
Public Works and Government Services Canada
Ottawa, Ontario K1A 0S5

Publié en conformité de l'autorité
du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

On peut obtenir des copies supplémentaires en écrivant à : Les
Éditions et Services de dépôt
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Téléphone : 613-941-5995 ou 1-800-635-7943
Télécopieur : 613-954-5779 ou 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à
l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

Published under the authority of the Speaker of
the House of Commons

SPEAKER'S PERMISSION

Reproduction of the proceedings of the House of Commons and its Committees, in whole or in part and in any medium, is hereby permitted provided that the reproduction is accurate and is not presented as official. This permission does not extend to reproduction, distribution or use for commercial purpose of financial gain. Reproduction or use outside this permission or without authorization may be treated as copyright infringement in accordance with the *Copyright Act*. Authorization may be obtained on written application to the Office of the Speaker of the House of Commons.

Reproduction in accordance with this permission does not constitute publication under the authority of the House of Commons. The absolute privilege that applies to the proceedings of the House of Commons does not extend to these permitted reproductions. Where a reproduction includes briefs to a Committee of the House of Commons, authorization for reproduction may be required from the authors in accordance with the *Copyright Act*.

Nothing in this permission abrogates or derogates from the privileges, powers, immunities and rights of the House of Commons and its Committees. For greater certainty, this permission does not affect the prohibition against impeaching or questioning the proceedings of the House of Commons in courts or otherwise. The House of Commons retains the right and privilege to find users in contempt of Parliament if a reproduction or use is not in accordance with this permission.

Additional copies may be obtained from: Publishing and
Depository Services
Public Works and Government Services Canada
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Telephone: 613-941-5995 or 1-800-635-7943
Fax: 613-954-5779 or 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>

Also available on the Parliament of Canada Web Site at the
following address: <http://www.parl.gc.ca>