

Mémoire lié à la stratégie du budget fédéral de 2018
Attirer des capitaux internationaux spécialisés au profit des infrastructures publiques des
Premières Nations
4 août 2017

David M. Robinson, directeur principal
Diversesecure Corporation

54, Mt McKenzie Way SE, bureau 200
Calgary (Alberta)
Canada T2Z 3G6

Téléphone : 403-399-9581 (direct)
800-973-3833
Télécopieur : 800-310-4754

Résumé

Le fait d'éliminer un obstacle qui empêche les Premières Nations d'avoir accès à des capitaux pour soutenir leurs infrastructures publiques hydriques permettra de réduire le déficit et d'accélérer l'atteinte de l'objectif stratégique du gouvernement d'améliorer la qualité de l'eau potable dans les collectivités des Premières Nations. Le poste budgétaire actuel qui prévoit des dépenses de 1,8 milliard de dollars dans les infrastructures publiques hydriques de 71 collectivités des Premières Nations pourrait être en grande partie remplacé par des capitaux spécialisés privés de sources internationales et une reconnaissance comptable favorable du gouvernement touchant un passif éventuel établi à 25 % de la valeur actuelle.

Le gouvernement provincial albertain garantit des obligations et des instruments financiers émis par l'Alberta Capital Finance Authority pour soutenir les travaux liés aux infrastructures hydriques, d'égout et électriques dans les petites collectivités et même les établissements métis. Cependant, le gouvernement fédéral interdit explicitement d'offrir des garanties pour soutenir les instruments financiers émis par l'Autorité financière des Premières Nations visant des fins similaires dans des collectivités des Premières Nations de taille équivalente. Ce traitement défavorable du gouvernement fédéral impose des conditions de vie inférieures au niveau normal à un groupe précis de Canadiens.

1. L'occasion – Les ministères du gouvernement fédéral canadien ont l'occasion de prévoir et de mettre en œuvre dans le budget de 2018 une stratégie financière qui permettra d'obtenir les résultats suivants :

réaliser la priorité stratégique du gouvernement d'améliorer l'infrastructure publique hydrique des Premières Nations;

mettre à jour la législation fédérale et la réglementation sur l'amélioration des termes de crédit, qui empêchent actuellement les petites collectivités des Premières Nations d'avoir accès à du capital pour leurs infrastructures publiques hydriques, d'égout et électriques, contrairement à d'autres petites collectivités municipales de taille équivalente au Canada;

réduire le déficit du budget fédéral en remplaçant une partie de l'affectation budgétaire actuelle de 1,8 milliard de dollars destinée à l'amélioration des services publics liés à l'eau dans les collectivités des Premières Nations par un financement du secteur privé international.

proposer un nouveau modèle d'investissement de capitaux internationaux dans l'infrastructure au Canada;

créer un avantage concurrentiel pour le Canada, qui sera alors à même d'attirer des investissements dans le cadre de projets d'infrastructure et de tirer parti d'un important bassin spécialisé de capitaux internationaux par l'intermédiaire de la nouvelle Banque de l'infrastructure du Canada.

2. Collaboration des ministères – Les ministères et les organismes fédéraux dont on propose la collaboration sont les suivants :

Finances : Qui a le mandat de coordonner le budget fédéral, y compris une affectation de 1,8 milliard de dollars sur cinq ans liée à l'eau et au traitement des eaux usées dans 71 collectivités éloignées des Premières Nations.

Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) : Qui a le mandat de réaliser le programme de gestion du processus de conception, de construction et d'exploitation des installations améliorées pour l'accès à l'eau et le traitement des eaux usées dans les collectivités des Premières Nations et d'appliquer la *Loi sur la gestion financière des Premières Nations* et le *Règlement sur l'utilisation du fonds de bonification du crédit connexe*.

Autorité financière des Premières Nations (AFPN) : Qui a le mandat d'émettre des obligations et des instruments financiers afin de consacrer les recettes résultantes au soutien de l'infrastructure publique des Premières Nations, y compris les services publics liés à l'eau et au traitement des eaux usées.

3. Financement de l'infrastructure communautaire

Il y a actuellement au Canada des organismes financiers des gouvernements provinciaux (p. ex. l'Alberta Capital Finance Authority) qui émettent des obligations dans des marchés financiers à l'appui du financement de projets d'infrastructure liés à l'eau et aux égouts ainsi que d'autres projets d'infrastructure publique menés par de petites municipalités.

Comme le prévoit l'article 26 de la *Alberta Capital Finance Authority Act*, les obligations émises par l'ACFA sont garanties par le gouvernement provincial albertain. Les revenus tirés de ces obligations sont ensuite distribués aux petites municipalités, qui peuvent réaliser des projets d'infrastructure publique. Les investisseurs institutionnels achètent ces obligations parce que la garantie financière, le filet de sécurité offert par le gouvernement, compense les risques liés à l'achèvement des travaux de construction dans le cadre des projets, risques qui, dans le cas des projets d'infrastructure liés à l'eau

et aux égouts, sont assez bas dans tous les cas. Cela permet aux petites collectivités municipales d'avoir accès à des capitaux à un coût raisonnable.

4. Financement des infrastructures dans les collectivités des Premières Nations

La *Loi sur la gestion financière des Premières Nations* (LGFPN) a créé l'Autorité financière des Premières Nations (AFPN) dont le mandat est de mobiliser des capitaux pour des projets d'infrastructure dans les collectivités des Premières Nations en émettant des obligations et des instruments financiers sur les marchés financiers. Les projets visés incluent les centres communautaires, les cliniques et les services publics liés à l'eau, aux eaux usées et à l'électricité.

Le quatrième paragraphe du préambule de la LGFPN indique qu'un des objectifs prévus de la *Loi* est de permettre aux collectivités des Premières Nations d'avoir accès aux marchés financiers pour pouvoir réaliser des projets d'infrastructure publique tout comme d'autres administrations municipales ont accès à cette possibilité de développement économique. Cependant, les obligations émises par les petites collectivités des Premières Nations ne sont pas soutenues par une garantie du gouvernement fédéral comme les obligations émises par les petites municipalités sont soutenues par une garantie du gouvernement provincial. Les occasions de développement économique sont donc minées.

Le paragraphe 60(2) de la LGFPN interdit au gouvernement d'accorder une garantie aux investisseurs qui achètent des obligations de l'AFPN. Par conséquent, seulement un petit nombre d'obligations ont été émises par l'AFPN durant son existence. De plus, les petites collectivités qui ont le plus besoin d'améliorer leur infrastructure publique ne figurent pas dans la LGFPN, ce qui est une exigence pour être un membre emprunteur au titre de l'AFPN.

5. Stratégie

Les investisseurs institutionnels évitent les risques liés à l'achèvement des travaux de construction et attendent habituellement pour investir dans des projets d'infrastructure jusqu'à ce que les travaux soient terminés et que l'infrastructure en tant que telle soit opérationnelle et génère des revenus établis. Obtenir un prêt pour de dispendieux travaux de construction dans le cadre d'un projet reste un obstacle difficile, et le taux d'intérêt élevé associé à un tel prêt augmente les coûts totaux du projet. Les coûts totaux des projets sont encore accrus parce que, à la fin des travaux, il faut procéder à une transaction de refinancement afin de s'acquitter du prêt destiné aux travaux de construction et de convertir la dette en une obligation financière à long terme à un taux d'intérêt plus bas.

Si le gouvernement fédéral canadien fournissait aux investisseurs institutionnels une garantie pour soutenir les obligations émises par l'AFPN, on pourrait ainsi éliminer la lacune touchant la prestation du financement nécessaire à la réalisation de projets d'infrastructure publique liés à l'eau. La garantie dissipe la préoccupation des investisseurs institutionnels concernant l'exposition au risque que les travaux de construction ne soient pas achevés, ce qui donne accès à un grand bassin de capitaux permettant la réalisation de projets d'infrastructure publique et réduit les coûts totaux des projets.

En fournissant simplement une garantie de prêt conditionnelle à faible risque, on attirera du financement du secteur privé durant les premières étapes des projets, ce qui éliminera le besoin d'une

importante proportion de l'affectation budgétaire fédérale directe actuelle de 1,8 milliard de dollars destinée aux infrastructures publiques liées à l'eau dans les collectivités des Premières Nations. Cela contribuerait à une réduction du déficit du budget fédéral, ce que cherche toute administration publique prudente.

Les règles comptables fédérales liées à la reconnaissance d'un passif éventuel attribuable à une garantie gouvernementale permettent d'établir une telle garantie à 25 % de la valeur actuelle. Le fait de remplacer les dépenses associées à un poste budgétaire par la reconnaissance d'une garantie à même d'attirer le financement de tierces parties est une stratégie de réduction de coût et une mesure de gestion financière prudente.

6. Instruments spécialisés pour les sources de capitaux internationales

Au Canada, la Rotman School of Management a participé à la préparation et à la présentation d'un rapport à l'intention de la Banque mondiale sur la mobilisation de sources de capitaux internationales spécialisées dans le cadre de PPP en vue de la réalisation de travaux d'infrastructure dans les pays en développement. Le rapport a été présenté en privé à Kuala Lumpur, en Malaisie, en mai 2017 à un auditoire invité de dirigeants financiers et d'intervenants internationaux. Cet événement faisait suite à un atelier interactif auquel des dirigeants financiers internationaux avaient été invités, à Dubaï, en mars 2017. Parmi les représentants de sources de capitaux internationales qui ont participé, mentionnons une division spécialisée d'une institution financière internationale ayant des succursales au Canada.

Vous trouverez des renseignements détaillés sur ces événements aux adresses suivantes :

[Séance sur le financement des infrastructures de KL](#)

[Résultats de la séance sur le financement des infrastructures de KL](#)

On pourrait comparer la situation des Premières Nations au Canada à une poupée russe dans laquelle on trouverait une nation en développement qui souffre en raison d'infrastructures liées à l'eau et à l'énergie vraiment déficientes, et ce, à l'intérieur d'un pays du G7. Les sources internationales de capitaux peuvent être rassurées par la primauté du droit et le cadre démocratique, ce qui permettrait d'attirer des investissements en infrastructure destinés à une « nation en développement » à l'intérieur même du Canada.

Si l'AFPN émet un instrument financier qui fournit aux investisseurs un rendement raisonnable déterminé par une distribution priorisée de recettes gagnées plutôt que par un taux d'intérêt déterminé au moyen de calculs mathématiques, un tel instrument sera conforme aux principes exigés par un grand bassin de capitaux internationaux spécialisés.

On a déjà réalisé des transactions misant sur un bassin international de capitaux au Canada grâce à cette approche, y compris au moyen d'un mécanisme de financement par crédit-bail garanti par un actif de 2 milliards de dollars pour soutenir une infrastructure de transport ferroviaire de pétrole. Des renseignements détaillés pourront être fournis sur demande.

7. Attirer des sources internationales de capitaux pour réaliser des projets d'infrastructure au Canada

L'utilisation réussie d'une telle structure de financement avec des sources internationales de capitaux donnera au Canada un avantage concurrentiel en attirant des investissements de bassins de capitaux internationaux spécialisés pour réaliser divers types de projets d'infrastructure au Canada, ce qui est conforme aux objectifs de la Banque de l'infrastructure du Canada.

Une telle mesure donnera aussi au Canada un avantage concurrentiel en attirant des investissements syndiqués de bassins de capitaux internationaux spécialisés en collaboration avec la nouvelle Institution de financement du développement du Canada qui relève d'Exportation et développement Canada. L'IFD dirigera et coordonnera le financement à l'appui des firmes d'ingénierie canadiennes qui réalisent des projets d'infrastructure internationaux dans des pays en développement.

Générer un tel avantage concurrentiel revêt une importance stratégique pour le Canada, maintenant que les États-Unis ont annoncé leur intention de fournir un financement gouvernemental de 200 milliards de dollars pour l'infrastructure, tirant parti d'un appel pour obtenir 800 milliards de dollars supplémentaires d'investissement du secteur privé. Cet effort concurrentiel massif pour attirer des investissements du secteur privé dans le domaine de l'infrastructure en Amérique du Nord, aux États-Unis en particulier, en dollar américain, éclipsera les occasions au Canada, en dollar canadien. Les investisseurs institutionnels internationaux sont préoccupés par le risque d'un piètre rendement économique et du recul du dollar canadien tandis que le pays souffrira de l'impact des modifications apportées à l'ALENA, des ajustements fiscaux à la frontière, des droits sur le bois d'œuvre, des droits sur les produits laitiers et des autres politiques commerciales américaines.

8. Prochaines étapes recommandées

L'alinéa 74e) de la LGFPN inclut expressément dans les objectifs de l'AFPN le mandat de prodiguer des conseils au gouvernement sur l'élaboration de mécanismes de financement à long terme pour les Premières Nations.

Si les hauts responsables du ministère des Finances pouvaient parrainer une évaluation de cette occasion stratégique, mobiliser une expertise qualifiée et produire un rapport assorti de recommandations pour étayer le processus de planification budgétaire de 2018, cela serait une mesure progressiste et un bon pas en avant.