

The Canadian Council for Public-Private Partnerships



Le Conseil Canadien pour les Partenariats Public-Privé

Mémoire prébudgétaire de 2018

Le gouvernement fédéral est en train de mettre en œuvre dans l'ensemble du pays son programme d'infrastructure sans précédent, qui s'étale sur 12 ans et dont le budget s'élève à 186 milliards de dollars. C'est une occasion unique de formuler des conseils stratégiques sur la façon d'optimiser le rendement des investissements fédéraux alors que commence la répartition des ressources.

Le Conseil canadien pour les partenariats public-privé (CCPPP) appuie sans réserve ce plan d'infrastructure à long terme ainsi que les initiatives innovatrices qui l'accompagnent, soit la Banque de l'infrastructure du Canada et le Défi des villes intelligentes. Comme en témoignent les résultats impressionnants obtenus depuis 25 ans, les partenariats public-privés (PPP) peuvent contribuer grandement à assurer la réussite de ces initiatives.

Le succès des PPP réside dans la disponibilité immédiate de capitaux privés canadiens pour investir dans l'infrastructure publique – il y a aujourd'hui, dans l'ensemble du pays, 261 projets en PPP qui sont soit opérationnels, soit en construction ou en cours de passation de marchés. La valeur des projets qui ont atteint la clôture financière dépasse maintenant 122 milliards de dollars.

Des études indépendantes ont également fait état de l'impact économique des projets en PPP et des économies de coûts qu'ils entraînent pour les gouvernements. En moyenne, ces projets génèrent tous les ans des activités économiques d'une valeur de 14 milliards de dollars, 115 000 années-emplois, des salaires additionnels d'une valeur de 5 milliards de dollars et des recettes fiscales fédérales et provinciales de 4 milliards de dollars. À ce jour, les PPP se sont traduits par des économies pour les gouvernements de près de 27 milliards de dollars pour l'ensemble des projets. Si l'on prend en compte le fait que les projets d'infrastructure en PPP sont achevés en moyenne 12 mois avant ceux faisant l'objet d'un processus d'approvisionnement habituel, il y a une valeur ajoutée de 10 milliards de dollars à l'économie.

Les PPP et les avantages qu'ils représentent pour les gouvernements continuent à jouir d'un solide appui auprès de la population canadienne. Nanos Research effectue des sondages sur cette question tous les trois mois et les PPP jouissent invariablement de l'appui de deux tiers des Canadiens. En approfondissant les chiffres, il apparaît clairement que les Canadiens doutent de la capacité des

gouvernements de construire des infrastructures en respectant l'échéancier et le budget établis, mais, en même temps, qu'ils s'opposent généralement à la privatisation des actifs publics. Les PPP permettent de concilier les points forts et l'expertise des gouvernements et du secteur privé en structurant d'une manière appropriée le partage des risques et les mesures incitatives pour faire en sorte que des infrastructures de grande qualité soient construites en respectant les échéanciers et les budgets prévus, avec une approche du cycle de vie en matière d'entretien, ce qui maximise l'investissement des contribuables.

Le CCPPP et ses membres sont d'avis qu'ils peuvent jouer un rôle-clé pour aider le gouvernement dans la mise en œuvre de son ambitieux programme. Il y a quelques initiatives concrètes et des recommandations stratégiques qui, selon nous, peuvent aider les gouvernements du Canada à maximiser le rendement des investissements en infrastructure.

Voici les recommandations du CCPPP portant sur le budget fédéral de 2018 :

Appuyer un programme plus ambitieux d'éducation et de renforcement des capacités en matière de PPP

Le CCPPP consacre beaucoup de temps et de ressources à l'organisation d'événements régionaux et de rencontres et à la réalisation d'études dans le but d'élargir les connaissances des fonctionnaires fédéraux, provinciaux, municipaux, autochtones et internationaux relatives à la valeur et à la pertinence des PPP et à des solutions d'approvisionnement astucieuses et novatrices.

Avec une approche axée de plus en plus sur la prise de décisions locales relativement aux projets à mettre en œuvre et aux méthodes d'approvisionnement, il faut intensifier ces efforts de sensibilisation pour faire en sorte de maximiser le rendement des investissements, augmentant ainsi le nombre d'infrastructures publiques qui sont construites un peu partout au pays.

Un portefeuille d'études plus vastes et plus ciblées permettra de mettre en place une politique en matière d'infrastructures plus solide, fondée sur des données probantes, et un nombre plus important d'événements régionaux permettra de faire mieux connaître et comprendre des méthodes d'approvisionnement plus efficaces et novatrices et de les faire adopter. Ces programmes pourraient être organisés facilement à un **coût de 250 000 à 500 000 \$ par an**, selon la hauteur des ambitions.

Appuyer la prestation de services juridiques, techniques et consultatifs financiers à l'intention des administrations qui s'intéressent à des PPP

L'obstacle le plus important auquel font face les administrations qui envisagent une approche d'approvisionnement en PPP est peut-être d'obtenir les services juridiques, techniques et consultatifs nécessaires pour réussir un projet en PPP. Que ce soit l'évaluation de l'optimisation des ressources, la formulation des exigences techniques dans les dossiers d'appel d'offres ou la rédaction d'un contrat légal clair pour la gestion de l'actif, les collectivités ont souvent besoin d'une aide extérieure. La diligence raisonnable dont il faut faire preuve dans le cadre d'un PPP peut s'avérer un obstacle à son adoption. Même si les économies qui sont réalisées à long terme compensent largement ces coûts, ils

peuvent atteindre un niveau assez élevé pour dissuader une administration d'assumer toutes ces dépenses. Cette situation peut devenir plus difficile s'il s'agit d'une administration de plus petite taille ou qui n'a jamais eu recours à la formule des PPP.

Le CCPPP propose que le gouvernement fédéral aide les collectivités à recourir à l'expertise nécessaire pour déterminer si un PPP représente un investissement rentable et à réaliser les activités d'approvisionnement du projet. Il y a quelques façons d'y arriver :

- 1) Le gouvernement fédéral pourrait mettre en place un mécanisme de financement de préparation des projets en PPP qui permettrait aux municipalités, aux collectivités autochtones, aux provinces et aux territoires qui envisagent des PPP de recourir aux services financiers, techniques et juridiques nécessaires. Ce mécanisme pourrait relever d'une société d'État ou d'Infrastructure Canada et il disposerait de l'expertise interne nécessaire pour aider les collectivités à mener à bien le processus.
- 2) Le gouvernement fédéral pourrait créer un fonds pour la préparation des projets qui fournirait aux collectivités les ressources nécessaires pour obtenir des services financiers, juridiques et techniques du secteur privé ou d'autres administrations qui disposent de services internes.
- 3) Le gouvernement fédéral pourrait autoriser l'admissibilité de coûts accessoires pour ses programmes d'infrastructure. Actuellement, les coûts d'évaluation de la viabilité d'un PPP doivent être assumés par la collectivité.

Des banques multilatérales de développement partout dans le monde mettent déjà en œuvre des PPP. En général, les mécanismes de financement de préparation des projets poursuivent trois objectifs principaux :

A. Sensibilisation : Un PPP axé sur la sensibilisation vise à améliorer les connaissances et la compréhension des pratiques exemplaires et des leçons apprises dans ce domaine. Ce volet d'un mécanisme de préparation des projets repose sur plusieurs moyens comme des conférences, des ateliers, des formations et des séminaires. Chaque année, le CCPPP organise plusieurs événements de ce type qui pourraient être mis à contribution par un mécanisme de financement de préparation des projets.

B. Créer un environnement propice : Un mécanisme de financement de préparation des projets pourrait également encadrer l'élaboration et la mise en œuvre de politiques, de stratégies, de réformes législatives ou réglementaires et de réformes institutionnelles ou sectorielles en matière de PPP dans les administrations. La portée des travaux dans ce domaine est tributaire des cadres réglementaires et institutionnels qui sont déjà en place dans une administration.

C. Services consultatifs transactionnels : En dernier lieu, un mécanisme de financement de préparation des projets peut encadrer des transactions précises comme, par exemple, la réalisation d'études de faisabilité, la rédaction de dossiers d'appel d'offres, l'élaboration de modèles d'ententes de projet, la création d'une structure de projet, le choix d'un modèle de financement, la conception du financement du déficit de viabilité, etc. C'est dans ce domaine qu'il existe une véritable lacune pour les

gouvernements au Canada et sur lequel un mécanisme de financement de préparation des projets devrait être axé.

Créer un fonds d'infrastructure à long terme, durable et souple à l'intention des Premières Nations

Il y a plusieurs obstacles à la construction d'infrastructures durables et de grande qualité dans les collectivités des Premières Nations, mais il y a quelques mesures concrètes que le gouvernement fédéral pourrait prendre afin d'obtenir progressivement, pour le moins, de meilleurs résultats.

- 1) Mettre en place un plan d'infrastructure à long terme qui permettrait l'octroi de fonds sur plusieurs exercices, éliminant ainsi la date d'échéance inutile du 31 mars qui peut contribuer à retarder plusieurs projets dans les réserves étant donné la nature de la gestion de la trésorerie utilisée actuellement par AANC pour financer les projets d'infrastructure. La date d'échéance du 31 mars peut poser de nombreux problèmes compte tenu des saisons de construction raccourcies, de la dépendance de routes d'hiver dans certains cas et des coûts plus élevés.
- 2) Mettre en place un plan à long terme qui favorisera des approches de financement et d'approvisionnement novatrices puisque les ententes de financement pourraient s'étaler sur plusieurs années.
- 3) Mettre en place un plan à long terme qui permettrait un nouveau mode de cheminement des projets, suscitant davantage l'intérêt du secteur privé et permettant une bonne planification des projets, ce qui contribuerait à améliorer la qualité et à faire baisser les coûts.

Arrimer les programmes canadiens d'innovation et d'infrastructure

Le Canada accuse un retard par rapport à plusieurs pays de l'OCDE en matière de connexion haute vitesse. Il a été démontré que les collectivités « gigaocet » contribuent à la croissance et à la productivité économiques. Tout aussi importantes, les collectivités disposant d'une capacité 5G ou plus se sont révélées indispensables pour attirer la prochaine génération de personnes talentueuses au Canada. Étant donné que les PPP comportent des projets de construction de grande envergure, ils procurent une occasion unique d'installer en même temps l'infrastructure de bande passante nécessaire pour soutenir la croissance des entreprises, des gouvernements et des villes.

Non seulement cette proposition s'aligne sur l'initiative gouvernementale, le Défi des villes intelligentes, mais elle génère également des économies de coûts par l'installation de fibres optiques pendant la construction pour éviter de se retrouver dans l'obligation de refaire plus tard une infrastructure. C'est ce que le CCPPP appelle la politique du « creusage une seule et unique fois ».

En plus d'assurer des services Internet à large bande, l'arrimage des deux programmes permet aussi au gouvernement d'envisager des infrastructures plus ambitieuses. C'est l'occasion de construire des infrastructures plus « intelligentes » et plus écologiques, permettant au Canada de se placer à l'avant-garde de l'innovation, comme, par exemple, des hôpitaux entièrement numérisés ou des autoroutes et des routes équipées de technologies pour optimiser la circulation automobile et l'utilisation de véhicules autonomes. Les PPP sont au cœur de ces entreprises et ils peuvent aider le gouvernement fédéral à atteindre son plein potentiel dans le cadre d'un programme d'innovation.

Conclusion

Le gouvernement fédéral est sur la bonne voie en ce qui concerne son plan d'infrastructure à long terme. Le CCPPP a cerné quelques domaines susceptibles de renforcer et de maximiser les investissements sans précédent du gouvernement. L'exploitation des avantages des PPP permettra au Canada de construire les infrastructures de calibre international dont il a besoin pour s'établir comme un chef de file mondial pour les générations à venir. Le CCPPP est ouvert à la discussion et il se ferait un plaisir de présenter de plus amples détails sur les propositions décrites dans les grandes lignes ci-dessus.