

Le Conseil Canadien pour les Partenariats Public-Privé



The Canadian Council for Public-Private Partnerships

Présentation du CCPPP sur le budget fédéral de 2016

Lors de ses assemblées de consultation à Toronto, le ministre Morneau a déclaré qu'« il n'y a pas de meilleur temps pour investir dans l'infrastructure ». Dans cette optique, le Conseil canadien pour les partenariats public-privé (CCPPP) estime important d'**investir**, et pas seulement de dépenser, en infrastructure. Nous serions d'accord sur l'évaluation du ministre, selon qui « la croissance économique passe par un investissement ciblé et intelligent en infrastructure ».

Nous applaudissons à l'engagement du gouvernement d'« investir dans l'infrastructure économique, sociale et verte aujourd'hui pour créer des emplois, faire progresser l'économie, améliorer le mieux-être social et préparer un avenir durable pour les Canadiens ».

Le CCPPP croit que les partenariats public-privé (PPP) ont un rôle de premier plan à jouer dans le programme d'infrastructure du gouvernement. Nous reconnaissons d'emblée que les PPP ne sont pas une panacée. Par contre, ils sont un outil important et nécessaire pour appuyer les buts du gouvernement en matière d'infrastructure.

Utilisés et appliqués comme il se doit, les projets de PPP donnent toujours de meilleurs résultats que les formes traditionnelles d'approvisionnement pour ce qui est du respect des échéances et des objectifs budgétaires. Nous savons que l'incapacité d'achever un projet dans les délais et dans le respect du budget signifie souvent d'importants dépassements de coûts pour le gouvernement.

Infrastructure économique

L'infrastructure économique est un élément clé de l'envol de la prospérité à long terme du pays. Nous partageons l'optique du gouvernement selon laquelle ces investissements cibleraient le transport en commun, les routes, les ponts, les corridors de transport, les ports, et les portes d'entrée pour aider les fabricants canadiens à mettre leurs produits sur le marché. Nous recommanderions également d'ajouter l'infrastructure de bande large à cette catégorie.

Aujourd'hui, 54 projets PPP d'infrastructure des transports et d'infrastructure économique sont soit opérationnels, soit au stade de la construction ou de l'acquisition au Canada. Parmi les exemples opérationnels, citons la Canada Line à Vancouver, l'amélioration de l'autoroute Sea-to-Sky en

Colombie-Britannique, l'autoroute Anthony Henday à Edmonton, le pont Charleswood à Winnipeg, le projet de transport en commun de la ville de Barrie, le tunnel piétonnier de l'aéroport Billy-Bishop à Toronto, les autoroutes A25 et A30 à Montréal, l'autoroute Fredericton-Moncton au Nouveau-Brunswick, et, bien sûr, le pont de la Confédération entre l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick.

Les projets au stade de la construction comprennent le train léger Eglinton Crosstown à Toronto, l'aéroport d'Iqaluit, le nouveau pont sur le Saint-Laurent à Montréal, la route de contournement de Regina, le train léger sur la Ligne de la Confédération à Ottawa, et le train léger sur la ligne de la vallée d'Edmonton. Les exemples de projets d'approvisionnement comprennent le pont Gordie-Howe, le projet Port Metro du Terminal 2 à Roberts Bank.

Nous recommandons de :

- **Poursuivre et d'accroître l'investissement dans l'infrastructure économique.**
- **Utiliser le modèle de PPP là où la preuve est faite de l'optimisation des ressources.**

Le nouveau Fonds pour le transport en commun annoncé dans le dernier budget a permis des investissements de plus de 1 G\$ dans des projets de transport en commun, de sorte que les grandes dépenses de transport en commun n'ont pas drainé les ressources d'une province dans le cadre du Fonds Chantiers Canada.

Nous recommandons de :

- **Mettre pleinement en œuvre le Fonds pour le transport en commun et songer à accélérer le fonds si les projets de transport en commun se révèlent avantageux et prêts à démarrer avant 2017 afin de stimuler l'économie.**
- **Poursuivre les projets de PPP déjà en marche (p. ex. Ligne verte à Calgary).**

Du côté de la bande large, les Territoires du Nord-Ouest travaillent à la réalisation d'un projet PPP de liaison par fibre optique dans la vallée du Mackenzie qui apportera l'Internet haute vitesse aux Canadiens d'un littoral à l'autre. Le Canada est distancé par le reste du monde en matière de vitesses de connexion Internet.

Nous recommandons que :

- **Chaque grand projet d'infrastructure subventionné par le gouvernement fédéral comporte l'installation de fibre optique pendant la construction afin de permettre aux collectivités canadiennes de tirer plein parti de l'ère numérique.**

Infrastructure sociale

Les PPP ont une solide feuille de route dans l'espace de l'infrastructure sociale, avec près de 90 hôpitaux et projets dans le domaine de la santé à l'échelle du pays (p. ex. Centre pour le Nord de l'Agence du cancer de la Colombie-Britannique), 19 installations pour la justice et les services correctionnels (p. ex.

Centre de détention de Sorel-Tracy), 19 centres de loisirs et de culture (p. ex. Maison symphonique de Montréal), 14 projets en enseignement (p. ex. écoles de la maternelle à la 12^e année en Nouvelle-Écosse), et 2 projets dans la sphère du logement social (projet de logement en chambres individuelles à Vancouver et conversion en logements à usage mixte du Village des athlètes Pan-Am).

Nous recommandons de :

- **Accroître l'investissement dans l'infrastructure sociale pour le porter au-delà des niveaux historiques et de la compétence traditionnelle du gouvernement fédéral.**
- **Étudier la possibilité d'appliquer le modèle de PPP lorsqu'est faite la démonstration de l'optimisation des ressources et de la possibilité de transférer le risque au secteur privé.**

Infrastructure autochtone

Dans la catégorie de l'infrastructure sociale, il faut refermer l'écart d'infrastructure bien documenté et imposant dans les collectivités autochtones et, en particulier, dans les réserves des Premières Nations. Il est urgent de construire de nouvelles écoles, des réseaux d'eau et des usines de traitement des eaux usées, des centres pour la justice et les soins de santé, et le logement social.

Nous recommandons de :

- **Créer un Plan d'infrastructure des Premières Nations, à financer en fonction du besoin plutôt que de la population. Ce fonds devrait être d'un montant suffisant pour refermer sensiblement le déficit d'infrastructure dans les réserves.**
- **Établir des ententes souples de financement à long terme avec les collectivités des Premières Nations.**
- **Accroître la capacité des institutions de la Loi sur la gestion financière des Premières Nations afin de permettre à de plus nombreuses collectivités d'utiliser leurs revenus autonomes pour emprunter pour l'infrastructure.**
- **Consulter les Premières Nations et le secteur privé pour chercher une solution aux obstacles à l'utilisation des PPP dans les collectivités des Premières Nations et tracer la voie à emprunter par les collectivités qui souhaitent explorer cette option d'approvisionnement.**

Les collectivités inuites, du Nord et métisses font face à un grand nombre des défis observés dans les réserves, et les risques et les coûts associés à la réalisation de l'infrastructure dans le Nord sont tout à fait particuliers et très élevés.

Nous recommandons de :

- **Créer un Plan d'infrastructure pour le Nord, à financer en fonction du besoin et du vrai coût de réalisation de l'infrastructure dans le Nord, et non pas selon une distribution par habitant qui creusera encore davantage le déficit d'infrastructure.**
- **Veiller à étendre aux Métis l'admissibilité au programme de financement.**

Infrastructure verte

Les PPP jouent un grand rôle dans la réalisation de l'infrastructure verte à l'échelle du Canada et il y a des possibilités de faire une utilisation encore plus grande du modèle pour aider le gouvernement à atteindre ses objectifs. L'énergie propre, la valorisation énergétique des déchets, l'atténuation des inondations et les routes toutes saisons dans le Nord comptent parmi les secteurs où les PPP peuvent apporter un changement positif.

Le projet du barrage John-Hart dans l'île de Vancouver et la centrale nucléaire de Bruce en Ontario sont deux exemples où la participation des PPP a permis de produire une énergie à long terme et fiable qui réduit ou élimine les émissions de GES et de faire baisser le prix de l'électricité pour les consommateurs.

La valorisation énergétique des déchets est une autre initiative verte qui peut avoir des effets environnementaux positifs, le projet de biosolides de Sudbury étant une bonne étude de cas sur les avantages dans ce secteur. Les collectivités envisagent de plus en plus les réseaux d'eau et les usines de traitement des eaux usées en PPP comme le nouveau centre de traitement des eaux usées de Regina, qui fera économiser près de 250 M\$ pendant le cycle de vie de l'installation, ou le projet d'eau potable propre et sûre de Saint John, qui vient tout juste d'atteindre l'étape de la clôture financière avec des économies de plus de 20 M\$.

La fonte rapide des neiges et des glaces dans les montagnes peut provoquer le genre d'inondations que nous avons vues à Calgary. La fonte du pergélisol peut causer d'importants problèmes dans le Nord canadien et le réchauffement climatique limitera ou rendra impossible l'utilisation des chemins d'hiver pour le transport de marchandises et de carburants vers les collectivités isolées et du Nord, particulièrement celles des Premières Nations. L'atténuation des inondations et les routes toutes saisons peuvent contribuer à tempérer les effets néfastes des changements climatiques.

Nous recommandons de :

- **Investir dans une infrastructure énergétique pour réduire ou éliminer les GES.**
- **Investir dans des projets reliant au réseau les collectivités rurales, éloignées, autochtones et du Nord.**
- **Investir dans l'infrastructure pour atténuer les effets des phénomènes météorologiques violents, y compris les inondations, et éliminer la nécessité de compter sur les chemins d'hiver.**
- **Transférer au secteur privé, là où il y a lieu, un grand nombre des risques associés aux changements climatiques qui peuvent avoir des incidences sur l'infrastructure, pour la construction et le maintien de l'infrastructure verte.**

Le CCPPP est d'avis qu'il y a un chevauchement des infrastructures économique, sociale et verte dans plusieurs domaines et que **le gouvernement ne devrait pas imposer de conditions trop rigoureuses** à l'admissibilité dans une catégorie donnée.

Le transport en commun présente des avantages économiques et verts et pourrait facilement entrer dans l'une ou l'autre des catégories. La surutilisation des fonds dans la catégorie économique ne devrait pas exclure le financement d'un projet de transport en commun s'il y avait de l'argent dans le fonds vert.

Banque de l'infrastructure

Les membres du Conseil aimeraient connaître l'intention du gouvernement pour la création d'une banque de l'infrastructure. Il y a beaucoup de capital du secteur privé sur le marché canadien et plusieurs provinces et municipalités ont déjà de solides régimes d'emprunt en place. Si elle n'est pas bien faite, la création d'une banque de l'infrastructure pourrait avoir des conséquences indésirables pour les institutions existantes et les prêteurs privés. Il existe de l'incertitude dans la collectivité de l'infrastructure à cause du manque de clarté sur ce que serait le mandat d'une banque de l'infrastructure du Canada.

Nous recommandons de :

- **Retarder la mise en œuvre d'une banque de l'infrastructure.**
- **Présenter un document/guide de travail pour lancer des consultations poussées avec l'industrie et les bénéficiaires visés de la banque.**

Présélection des PPP

La présélection des PPP oblige à rendre compte des fonds fédéraux investis dans les grands projets d'infrastructure de plus de 100 M\$. L'objet initial de la présélection était de vérifier qu'on avait étudié toutes les options raisonnables pour maximiser l'investissement de fonds publics. Les critiques de la présélection des PPP font valoir que le processus est onéreux et peut retarder la mise en œuvre d'un projet. Un autre point de vue est que la prise de décisions et l'exercice de diligence raisonnable doivent avoir lieu au niveau local ou provincial.

Malgré certaines craintes légitimes qu'elle pourrait susciter, la présélection des PPP constitue un cadre de discipline et de rigueur pour l'attribution des ressources financières publiques et assure la gestion à long terme et le maintien d'actifs de grande valeur.

Nous sommes contre tout processus qui diminue la responsabilisation, la transparence et l'optimisation des fonds publics investis dans l'infrastructure publique. Nous encouragerions et favoriserions des solutions débouchant sur un processus davantage rationalisé et un meilleur contrôle local.

Notre position préférée serait que le gouvernement fédéral maintienne la présélection des PPP. En son absence, nous recommanderions que :

- **Les décisions d'investissement fédéral dans des projets de plus de 100 M\$ soient assorties de la condition que le gouvernement demandeur examine et étudie les autres options possibles, en plus des PPP.**
- **Le Fonds PPP Canada soit maintenu comme fonds autonome servant à stimuler les choix intelligents en projets d'infrastructure. Il y aurait lieu de donner suite à l'annonce du**

gouvernement précédent selon laquelle le gouvernement fédéral financerait jusqu'à 33 % d'un projet plutôt que 25 %, pour maintenir l'alignement sur le Fonds Chantiers Canada.

- **Il faudrait réserver les ressources nécessaires pour s'orienter vers le développement des capacités et la préparation d'argumentaires pour les niveaux inférieurs de gouvernement (particulièrement les municipalités et les administrations autochtones) afin de leur donner les outils pour prendre les décisions qui s'imposent en matière d'acquisition. PPP Canada et/ou ses partenaires peuvent soutenir cet effort.**

Le Canada comme chef de file mondial en PPP

Le Canada est reconnu comme chef de file mondial dans l'utilisation efficace et innovatrice des PPP. Nous avons à notre palmarès 236 projets de PPP qui sont opérationnels ou au stade de la construction ou de l'acquisition. Ceux qui en sont au stade de la clôture financière représentent une valeur de plus de 93 G\$.

Nos organismes provinciaux d'approvisionnement dans le secteur public, qui comprennent Infrastructure Ontario, Partnerships BC, SaskBuilds, Partenariats Nouveau-Brunswick, Alberta Infrastructure et La Société québécoise des infrastructures sont perçus comme des institutions de classe mondiale et les secteurs de compétence internationaux s'inspirent de leurs conseils et pratiques exemplaires.

Nous avons aussi un secteur privé d'expérience et vigoureux, qui comprend plusieurs sociétés de propriété canadienne. Plus nous ferons la promotion de notre expertise dans le monde et plus les autres secteurs de compétence adopteront le modèle canadien des PPP, plus nous ouvrirons de nouvelles perspectives pour les sociétés canadiennes à l'étranger.

Nous recommandons de :

- **Intensifier la promotion du modèle de PPP canadien dans des missions commerciales et mettre en lumière l'expertise des partenaires provinciaux dans ces initiatives.**
- **Continuer d'affecter une part de notre aide étrangère à des initiatives de PPP dans le monde en développement comme moyen nécessaire et propice pour aider les pays à renforcer leur infrastructure critique et leur prospérité économique.**

Conclusion

Le CCPPP est depuis longtemps un solide partenaire des gouvernements à l'échelle du Canada. Nous avons appuyé leurs efforts par notre recherche indépendante et notre expertise de l'industrie. Depuis ses débuts en 1993, le Conseil est devenu le premier forum canadien d'interaction des secteurs public et privé au Canada.

Pendant ce temps, le Canada s'est fait la réputation d'être le chef de file mondial à imiter pour les acquisitions en PPP. Le gouvernement fédéral n'a qu'à considérer la situation en Ontario pour voir un exemple éclatant de succès local reconnu internationalement – le modèle de Diversification des modes de financement et de l'approvisionnement (DMFA) (du nom des PPP ontariens).

Nous souhaitons tout le succès possible au gouvernement pour son premier budget et nous nous réjouissons à la perspective de participer à des discussions sur ces importantes questions de politique pour l'avenir.