



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord

AANO • NUMÉRO 042 • 2^e SESSION • 41^e LÉGISLATURE

TÉMOIGNAGES

Le jeudi 14 mai 2015

Président

M. Blake Richards

Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord

Le jeudi 14 mai 2015

•(0935)

[Traduction]

Le président (M. Blake Richards (Wild Rose, PCC)): La séance est ouverte. Bonjour et bienvenue à cette 42^e séance du Comité des affaires autochtones et du développement du Grand Nord.

Nous accueillons aujourd'hui M. Michael Mills, vice-président, Investissements, PPP Canada Inc.

Monsieur Mills, vous avez la parole pour 10 minutes pour nous présenter votre exposé. Nous passerons ensuite aux questions des membres.

M. Michael Mills (vice-président, Investissements, PPP Canada Inc.): Merci.

Je suis heureux d'être ici aujourd'hui au nom de PPP Canada pour répondre à toutes vos questions sur l'accès aux capitaux et les difficultés et les possibilités qui existent dans les réserves, et pour examiner comment l'utilisation des partenariats publics-privés pourrait aider à régler certains des problèmes avec lesquels les Premières Nations doivent composer dans les réserves.

J'aimerais d'abord vous expliquer brièvement en quoi consistent généralement les PPP ainsi que le rôle de PPP Canada dans ces partenariats.

Le partenariat public-privé est une méthode à long terme fondée sur le rendement utilisée pour obtenir une infrastructure publique pouvant améliorer la capacité du gouvernement à tenir le secteur privé responsable et à transférer le risque.

Les PPP transfèrent au secteur privé une partie importante du risque lié au développement de l'infrastructure, comme les coûts associés aux dépassements, aux retards, à l'entretien imprévu ou à des vices cachés dans les biens. Pour ce faire, on demande au secteur privé de s'engager dans un contrat regroupé pour la durée de vie du bien. Ce contrat relie les activités courantes et les paiements pour l'entretien au rendement du partenaire privé.

[Français]

Le rôle de PPP Canada est de faciliter la réalisation de projets en PPP et d'agir en tant que source d'expertise en PPP par l'entremise du développement et du partage des connaissances. De plus, la société fournit une expertise et des conseils en matière d'évaluation et de réalisation de projets en PPP au palier fédéral, en plus d'augmenter substantiellement la valeur ajoutée des investissements fédéraux dans les infrastructures provinciales, territoriales, municipales et des Premières Nations par l'entremise du Fonds PPP Canada.

Le Fonds PPP Canada a été créé afin d'améliorer la mise en place d'infrastructures publiques et d'assurer l'optimisation des ressources, l'exécution en temps opportun et la reddition de comptes par l'entremise de partenariats public-privé efficaces. Le fonds est un programme basé sur le mérite et est conçu pour encourager l'innovation et favoriser le recours à l'approvisionnement en PPP par les administrations inexpérimentées pour la réalisation de leurs

projets d'infrastructure publique. C'est le premier programme de financement d'infrastructures au Canada qui vise directement les projets en PPP.

Jusqu'à maintenant, des investissements de 1,3 milliard de dollars ont été annoncés pour plus de 20 projets d'infrastructure en PPP situés dans huit provinces et territoires. Ces projets généreront à leur tour plus de 6,5 milliards de dollars d'investissements dans l'infrastructure publique aux quatre coins du Canada.

[Traduction]

Lorsqu'il est question de PPP, il y a souvent confusion entre doter un projet en capitaux et financer un projet. Pour être bien clair, financer un projet dans le cadre d'un PPP ne veut pas dire le doter en capitaux. Les PPP ne sont pas une source de fonds ou de capitaux pour les responsables de l'approvisionnement. Les capitaux sont une source de fonds ou d'argent qui servira ultimement à supporter les coûts liés aux projets. Ces fonds proviennent de sources publiques, comme des frais et des droits, des impôts fonciers, des recettes non fiscales générales et, dans certains cas, des revenus privés et des contributions de cadres supérieurs du gouvernement.

La méthode du PPP ne remplace pas l'engagement fiscal pour répondre aux besoins en matière d'infrastructure. Il faudra toujours rembourser l'investissement privé sur la durée du contrat.

Dans le cadre des PPP Canadiens, le remboursement des capitaux et des frais d'entretien se fait grâce à la rémunération de la mise en disposition. Celle-ci est assujettie à des déductions pour rendement insuffisant. Concrètement, cela signifie que les gouvernements ne paient pas pour le bien tant que la construction n'est pas terminée et qu'une part importante du contrat n'est pas payée sur la durée de vie du bien, mais seulement si le rendement est suffisant.

Le coût du cycle de vie du bien est connu dès le début, ce qui veut dire que les contribuables ne sont pas responsables financièrement des dépassements de coûts, du non-respect des délais ou de toute autre augmentation des coûts pendant la durée de vie du bien.

La sécurité pour la période de construction et d'exploitation est assurée indirectement par le financement privé. Au cours de la période de construction, les prêteurs exigent normalement de l'entrepreneur général une garantie ou un dépôt de sécurité. Ils exercent également une plus grande vigilance par rapport aux projets. Ils prendront les mesures nécessaires pour terminer les travaux de construction et obtenir les paiements en capitaux si l'entrepreneur général éprouve des difficultés. Au cours de la période d'exploitation, les prêteurs s'assurent normalement que le rendement de l'entrepreneur général respecte le devis du projet et qu'il n'entraîne pas de déductions à la rémunération de la mise en disposition qui pourraient mettre en péril le projet et placer celui-ci en défaillance.

Le projet hydroélectrique de la rivière Kokish est un des projets importants auxquels participe PPP Canada et qui créent des retombées économiques directes pour les Premières Nations. Il s'agit d'un projet hydroélectrique de 45 mégawatts sur la rivière Kokish à l'extrémité nord de l'île de Vancouver sur le territoire de la Première Nation 'Namgis de la Colombie-Britannique. Ce projet d'énergie verte produira suffisamment d'énergie propre et durable pour alimenter 13 000 foyers, et le surplus sera vendu à la British Columbia Hydro en vertu d'un contrat d'achat d'électricité de 40 ans qui assurera un flux de paiements, ou de fonds, valant son pesant d'or.

PPP Canada a offert son appui à la Première Nation 'Namgis sous forme d'un prêt à faible taux d'intérêt qui a permis à cette dernière de participer financièrement au projet. Elle détient maintenant une part de 25 % du projet et la société Brookfield Renewable Energy détient les 75 % restants. Même si la Première Nation 'Namgis a participé à la prise de décision et qu'elle s'est concentrée sur la protection et la surveillance de l'environnement, elle a pu tirer parti de l'expertise de la société Brookfield en matière de projets hydroélectriques.

Ce projet comprend également un fonds communautaire pour la Première Nation 'Namgis. Pour chaque mégawatt d'électricité produite par le projet, 0,40 \$ sont versés à ce fonds. Ce projet a permis à toutes les parties participantes de conclure une entente unique: PPP Canada a fourni un prêt à faible taux d'intérêt à la Première Nation 'Namgis permettant à celle-ci de profiter plus rapidement des retombées de sa participation à ce projet. Ces revenus sont également réinvestis dans d'autres infrastructures pour la collectivité. En vertu de cette entente de partenariat à long terme, la Première Nation 'Namgis s'est assurée de jouer un rôle actif dans ce projet en tant que partenaire. Cela démontre que les secteurs public et privé peuvent collaborer afin d'améliorer les infrastructures énergétiques et de développer des infrastructures communautaires à long terme.

La réussite de ce projet ne veut pas nécessairement dire que les PPP conviennent à toutes les collectivités des Premières Nations ou à tous les projets. Les prêteurs sont à la recherche de revenus à long terme, ce qui est possible par l'entremise d'accords d'achat d'énergie ou d'autres mécanismes sûrs semblables, comme les accords de partage des revenus de la TPS avec les Premières Nations.

Un des défis pour les collectivités des Premières Nations en ce qui a trait à la réalisation de PPP est leur incapacité à fournir une garantie de paiement comme peuvent le faire les autres ordres de gouvernement. Toutefois, cela serait possible par l'entremise de nouveaux mécanismes permettant d'examiner attentivement les contributions d'Affaires autochtones. Pour aider les Premières Nations à relever ces défis, PPP Canada continue de communiquer avec les collectivités des Premières Nations et de travailler avec Affaires autochtones à trouver de nouvelles façons d'améliorer le modèle de PPP dans les collectivités des Premières Nations.

Sur ce, je suis impatient de discuter avec vous et de répondre à vos questions.

• (0940)

Le président: Merci, monsieur Mills.

Nous allons maintenant amorcer notre première série de questions. Madame Ashton, vous avez la parole pour sept minutes.

Mme Niki Ashton (Churchill, NPD): Merci beaucoup.

Merci d'avoir accepté de venir discuter d'une question très importante pour toutes les Premières Nations du pays.

Les obstacles fondamentaux auxquels les Premières Nations sont confrontées en matière d'accès aux capitaux sont un des thèmes récurrents de nos discussions. Je suis consciente que vous vous concentrez davantage sur le financement et le développement de projets, mais j'aimerais connaître votre opinion sur l'importance de surmonter certains de ces obstacles fondamentaux, comme la littéracie, la littéracie financière, l'accès à l'éducation et l'accès à l'éducation postsecondaire qui, comme vous le savez certainement, sont plus limités que dans les collectivités non autochtones au pays.

Quel est le lien entre ces obstacles et le manque de capacité d'une collectivité à développer des projets importants ou à promouvoir des projets importants et nécessaires?

M. Michael Mills: Du point de vue de PPP Canada, en tenant compte de votre question et de notre type d'activité, je dirais que ces transactions et les structures financières sont très complexes. Pour y arriver, qu'il s'agisse d'une administration municipale ou d'un gouvernement provincial, il faut avoir des compétences très spécialisées.

Tout ce que l'on peut faire pour promouvoir le développement du capital humain afin de permettre aux gens d'acquérir ce genre de compétences spécialisées — que ce soit l'élaboration de projets au sein d'une administration publique, la capacité de comprendre les exigences techniques des projets, la capacité à élaborer des plans d'affaires solides ou de développer un sens aigu des affaires et devenir une contrepartie crédible pour le secteur privé avec laquelle vous négociez —, tout ce que l'on peut faire en matière d'éducation et de développement du capital humain pour aider les collectivités à renforcer ces capacités serait très utile et nécessaire pour conclure ces transactions.

Ce n'est pas un problème propre aux Premières Nations. Dans notre milieu, de nombreuses régions ont ce problème. C'est une des principales raisons pour lesquelles nous nous concentrons beaucoup sur l'expertise. Certes, il y a le Fonds PPP Canada, une source importante de fonds et un incitatif à la réalisation de projets, mais il est tout aussi important d'offrir des conseils et de servir de source d'expertise.

À court terme, pendant que les gens acquièrent ces capacités au sein des collectivités, un projet à long terme, nous croyons être en mesure d'aider les Premières Nations à combler cette lacune en matière d'expertise.

Mme Niki Ashton: Un autre obstacle qui nous est souligné de temps à autre, notamment en ce qui concerne les Premières Nations qui veulent participer à des projets d'aménagement privé et au développement des affaires, y compris les projets d'infrastructures, c'est la lenteur avec laquelle les questions relatives aux revendications territoriales ou aux droits fonciers issus de traités sont réglées. Des Premières Nations ayant fait toutes les démarches et rempli tous les documents nécessaires nous ont dit qu'elles avaient reçu la confirmation que leurs terres leur appartenaient et qu'elles avaient le statut de réserve, mais qu'il ne manque que la signature du ministre. Il s'agit d'une étape purement administrative, puisque toutes les autres étapes ont été franchies.

Vous avez donné l'exemple de l'île. J'aimerais que vous nous parliez de l'importance de s'assurer que les transactions territoriales des Premières Nations sont considérées comme des priorités. Sans ces terres, le genre de projets d'aménagement auquel les Premières Nations aimeraient participer demeure théorique.

• (0945)

M. Michael Mills: Je suis désolé, mais je n'ai vraiment rien à ajouter à ce sujet.

Notre collaboration avec les Premières Nations n'avait rien à voir avec des questions territoriales.

Mme Niki Ashton: D'accord.

Il semblerait y avoir certains parallèles étant donné qu'un nombre important de projets, notamment ceux qui pourraient nécessiter des partenariats et des investissements du secteur privé, sont menés dans des régions urbaines sur des terres appartenant aux Premières Nations.

Je vous encourage à y jeter un coup d'oeil.

M. Michael Mills: D'accord.

Mme Niki Ashton: En terminant, des fonctionnaires du gouvernement fédéral ont dit que les Premières Nations devraient se tourner vers les PPP pour la construction d'écoles. Je trouve cette proposition plutôt insultante, puisqu'on ne ferait pas une telle proposition à un groupe non autochtone. À mon avis, cette proposition découle du fait que les infrastructures scolaires actuelles sont dans un piètre état.

Vous dites que les PPP ne conviennent pas toujours. Puisqu'on encourage le recours aux PPP pour certains projets dans les réserves, mais pas hors réserve, pourrait-on parler d'une politique du deux poids, deux mesures?

M. Michael Mills: À mon avis, une des raisons pour lesquelles les Premières Nations étudient le recours aux PPP pour la construction d'écoles, c'est que le Royaume-Uni offrait un programme de financement privé qui a connu beaucoup de succès et qui a été repris un peu partout dans le monde. Une des principales classes d'investissement utilisées au Royaume-Uni était les écoles et la construction d'écoles pour l'avenir. Ce modèle a été repris à l'échelle internationale.

Il a également été utilisé avec un certain succès en Alberta pour la construction des écoles. Je crois que les gens étudient cette option, car elle a déjà été utilisée hors réserve.

Mme Niki Ashton: Si je ne m'abuse, en Alberta, on a eu beaucoup de difficultés à respecter les coûts prévus pour ces projets. Je voulais simplement le souligner aux fins du compte rendu. Le programme du Royaume-Uni ne m'est pas familier.

J'aimerais laisser le temps de parole qu'il me reste à Carol Hughes.

Le président: Il vous reste environ 40 secondes.

Mme Carol Hughes (Algoma—Manitoulin—Kapusksing, NPD): Y a-t-il des risques financiers potentiels pour les Premières Nations qui participent à des PPP?

M. Michael Mills: Encore une fois, il est important d'établir la différence entre doter un projet en capitaux et financer un projet. Au bout du compte, si ce n'est pas un PPP ou si l'on procède selon un approvisionnement traditionnel, les Premières Nations assument tous les coûts du projet. L'important, c'est le moment où il faut payer. Dans le cadre d'un PPP, les paiements se font sur le long terme.

Je le répète, les paiements se font en fonction du rendement. Le risque, c'est si le PPP échoue, c'est la collectivité qui devrait assumer plus directement les coûts du projet. Au bout du compte, ces paiements se feraient sur la durée de vie du projet.

Est-ce que cela entraînerait des coûts supplémentaires? Dans le cas d'un projet qui échoue, il y avait effectivement des coûts de

transaction supplémentaire. C'est un risque financier réel qui existe, peu importe le projet.

Le président: Monsieur Seeback, vous avez la parole pour sept minutes.

M. Kyle Seeback (Brampton-Ouest, PCC): Merci, monsieur le président.

J'ai lu le résumé et écouté votre témoignage. Si j'ai bien compris, PPP Canada ne participe qu'à un seul projet avec les Premières Nations. Est-ce le seul projet auquel participe votre société?

M. Michael Mills: C'est le seul projet dans lequel nous avons investi. Nous avons collaboré avec de nombreuses Premières Nations lors des premières étapes de l'élaboration de projets, soit pour les premières étapes du processus lié au Fonds PPP Canada. Un des problèmes auxquels nous avons été confrontés, et cela s'applique autant dans le cas des Premières Nations que des administrations municipales, c'est que les coûts de transaction des PPP sont très élevés. Un seuil est fixé. Dans certaines régions, ce seuil a été fixé à 50 millions de dollars. Plus récemment, certains territoires en Colombie-Britannique ont augmenté ce seuil à 100 millions de dollars. Dans bien des cas, des gens se sont intéressés à des projets, mais ceux-ci n'ont pas abouti et ne se sont pas rendus à l'étape de l'investissement, car le plan d'affaires n'a pas été réalisé en raison de ces coûts élevés.

Nous travaillons également avec le ministère des Affaires autochtones au dossier de l'eau, soit fournir de l'eau à toutes les collectivités des Premières Nations dans la région atlantique. Nous examinons aussi la question des écoles et les différentes classes d'actifs où ce modèle pourrait être utilisé. Nous n'avons pas encore de plan d'affaires robustes et nous ne sommes pas prêts à passer à l'étape de l'exécution pour ces projets, mais nous avons collaboré avec de nombreuses Premières Nations pour examiner cette possibilité. Il faudra un certain temps pour trouver des projets qui cadrent avec ce modèle de plan d'affaires et que l'on pourra mettre en œuvre.

• (0950)

M. Kyle Seeback: Quel serait, selon vous, le seuil inférieur d'investissement dans un PPP pour un projet dans une réserve?

M. Michael Mills: Je dirais qu'en bas de 50 millions de dollars, c'est très difficile. Donc, la fourchette idéale serait de 50 à 100 millions, probablement, étant donné l'échelle des investissements typiques des Premières Nations et les aspects économiques des opérations liées aux PPP.

M. Kyle Seeback: Comment fonctionne le financement? Disons qu'il y a un projet de 50 millions dans la réserve. Expliquez-moi comment le modèle de PPP fonctionnera. Combien d'argent allez-vous y mettre? Comment obtient-on le reste du financement? Qui est responsable des paiements à long terme?

M. Michael Mills: Selon le modèle canadien typique, celui du contrat axé sur la disponibilité, pendant la période de construction, il incombe au partenaire du secteur privé de financer la totalité du coût de construction. Une fois le projet achevé, un ingénieur indépendant vient confirmer qu'il est en grande partie terminé.

M. Kyle Seeback: Réalisé, oui.

M. Michael Mills: À ce moment-là, probablement 50 % du coût en capital a été consacré à ce qu'on appelle le paiement pour achèvement substantiel, et le secteur privé veille au financement à long terme des 50 % restants. Compte tenu d'un seuil de 50 millions, nous aurions probablement autour de 5 à 10 millions de dollars en capitaux propres. Le reste prendrait la forme de prêts à long terme, et le secteur privé obtiendrait deux séries de paiements.

Dans le cas d'un PPP complet comportant la conception, la construction, l'exploitation, l'entretien et le financement, les paiements seraient alors de deux ordres, pour les 30 années du contrat. Ils obtiendraient une série de paiements de disponibilité pour les services de fonctionnement et d'entretien. Le montant augmenterait au fil du temps en fonction de l'inflation, et il y aurait un autre paiement, un montant fixe, qui serait fait chaque année pendant 30 ans. Le partenaire du secteur privé utiliserait cela pour rembourser le principal et l'intérêt sur le prêt, ainsi que les capitaux.

M. Kyle Seeback: Quel est le taux d'intérêt utilisé pour ce deuxième paiement? Qu'est-ce que vous exigez normalement? Qu'est-ce qu'un PPP exige?

M. Michael Mills: Ce qu'un partenaire du secteur privé exigerait...?

M. Kyle Seeback: Oui. Il leur faut une marge, car ils paient de l'intérêt sur leur emprunt, alors quelle est-elle?

M. Michael Mills: En ce moment, sur le marché canadien, nous avons un marché du financement des PPP très robuste, alors une transaction PPP cotée A moins paie une prime d'environ 170 points de base au-dessus du taux préférentiel au Canada.

M. Kyle Seeback: Vous avez dit que c'est une cote de A moins, alors les projets sont cotés en fonction de quoi?

M. Michael Mills: Les agences de notation regardent la solidité de la contrepartie, et donc, du parrain. Ils vont se pencher sur la solidité du flux de rentrées. C'est pourquoi... Cela dépend du type de source de financement qu'ils utilisent. Si vous avez une entente relative à un projet qui est, dans le cas de Kokish, une centrale hydroélectrique, ils ont un accord d'achat d'énergie qui prévoit l'écoulement de leur électricité pour 30 ans, en gros, alors ce sont des recettes plutôt sûres. Il y a un risque concernant la quantité de précipitations, la fluctuation. Dans d'autres cas, c'est essentiellement fondé sur les sources de revenus générales qui s'offrent au gouvernement, au gouvernement qui parraine le projet, dans le cas des Premières Nations. Si vous regardez bon nombre de leurs classes d'actifs, selon la façon dont les choses sont structurées, cela revient en fin de compte à la notation du gouvernement du Canada puisqu'il s'agit de leur principale source de financement. Ils vont ensuite regarder la répartition des risques du modèle de transaction pour voir où cela se situe par rapport à d'autres PPP concernant le profil de risque.

M. Kyle Seeback: La solvabilité d'une collectivité des Premières Nations entre-t-elle en jeu dans ce cas? Vous semblez dire qu'au bout du compte, c'est celle du gouvernement du Canada qui compte. Si c'est le cas, je serais porté à croire que la notation serait très élevée et que très peu de projets — même dans une réserve — se situeraient sous la cote de A moins.

M. Michael Mills: C'est possible. Il y a des moyens de structurer les choses en fonction de cela. Si la source de fonds est la contribution du gouvernement du Canada et que vous avez établi un cadre légal selon lequel le gouvernement du Canada doit verser les fonds dans un compte immobilisé servant à rembourser les financiers, vous immuniserez cette source de fonds, à des fins de notation, contre la position financière réelle de la Première Nation.

● (0955)

M. Kyle Seeback: Oui. Donc, pour obtenir la meilleure notation, il faudrait une garantie — je dis cela faute d'un meilleur terme — du gouvernement du Canada qui minimiserait les risques.

M. Michael Mills: Oui.

M. Kyle Seeback: Je ne sais pas ce que vous savez des terrains dans les réserves des Premières Nations, mais en vertu de l'article 89, ils ne sont pas détenus en fief simple. On ne peut les saisir.

M. Michael Mills: Oui.

M. Kyle Seeback: Dans quelle mesure est-ce important quand vous regardez l'aspect sécurité d'un projet?

M. Michael Mills: Je ne suis pas un expert en droit, alors la question est...

M. Kyle Seeback: Pour moi, il serait question de l'évaluation du risque d'un projet.

Le président: Je vais vous demander de répondre très brièvement, car il ne reste plus de temps.

M. Michael Mills: D'accord.

Cela dépend de la portée des dispositions de l'article 89, à savoir si elles englobent, dans la définition de ce qui ne peut être saisi, le paiement du gouvernement du Canada. Si le gouvernement du Canada a structuré les choses de sorte que ce soit distinct, cela ne s'applique pas.

Le président: Merci.

C'est maintenant au tour de Mme Bennett, pour sept minutes.

L'hon. Carolyn Bennett (St. Paul's, Lib.): Merci beaucoup.

Il n'y en a eu qu'un à ce jour. Est-ce qu'il y a eu d'autres tentatives qui n'ont pas fonctionné ou s'agit-il de risques pour les Premières Nations, de sorte qu'elles décident de ne pas saisir cette occasion?

M. Michael Mills: Est-ce qu'il y a des risques? Non.

Il y a eu des tentatives. Je dirais qu'on a surtout manifesté de l'intérêt pour des projets d'énergie verte, soit d'énergie éolienne ou hydroélectrique. Il faut trouver le bon partenaire, et il faut que les aspects économiques sous-jacents des ressources soient suffisants pour soutenir le partenariat. Certains de ces facteurs n'étaient pas présents. Dans certains cas, il y a eu des difficultés dans la négociation de l'accord pour l'achat d'énergie, alors que cela aurait constitué une source de financement évidente permettant au projet d'aller de l'avant.

L'autre aspect sur lequel nous voyons des tentatives, et nous allons de l'avant, c'est celui des eaux usées. Il s'agit d'un défi d'échelle. Comment se rendre dans un secteur où vous pouvez entreprendre des projets de l'ordre de 50 à 100 millions de dollars? Il faut plus de temps, car il faut des partenariats avec le secteur public. Dans certains cas, ce sont des collectivités des Premières Nations qui envisagent de s'associer avec des municipalités voisines. Il faut du temps pour établir des ententes sur la façon dont vous allez vous associer et sur ce que seront vos contributions.

En ce qui concerne la possibilité de travailler avec les Premières Nations de l'Atlantique, il est question de créer des partenariats avec toutes ces Premières Nations. Quelle entité faut-il pour conjuguer vos intérêts collectifs, et comment allez-vous travailler ensemble?

J'espère beaucoup qu'il y aura davantage de ces transactions, et je suis très optimiste. Il faut cependant préalablement bien faire l'analyse de rentabilité et établir les partenariats.

L'hon. Carolyn Bennett: En ce qui concerne les partenariats avec les municipalités, je pense que nous avons un peu entendu parler de cela lors des discussions sur le projet de loi relatif à l'eau. Travaillez-vous avec la Fédération canadienne des municipalités à d'autres PPP? Êtes-vous capable de dire que la partie de la FCM qui travaille avec les municipalités et qui interagit avec les Premières Nations devrait...?

M. Michael Mills: Oui. Depuis plusieurs années, nous travaillons avec la Fédération canadienne des municipalités. Nous avons discuté de leur programme visant à encourager les partenariats entre les municipalités et les Premières Nations. Nous essayons de leur parler et de travailler avec eux en pareils cas pour favoriser la réalisation de cela. Nous travaillons directement avec les deux côtés du partenariat pour servir de catalyseur ou pour offrir tout le soutien que nous pouvons pour faire avancer le projet.

L'hon. Carolyn Bennett: Vous êtes devenu un partenaire actionnaire. Êtes-vous en mesure d'encadrer les Premières Nations de sorte qu'elles ne concluent pas des ententes qui ne sont pas bonnes pour elles?

M. Michael Mills: Je tiens à préciser que nous ne sommes pas un partenaire actionnaire. Nous versons des contributions. Dans la plupart des cas, le fonds de PPP Canada offre des contributions non remboursables. C'est semblable aux contributions gouvernementales dans le cadre d'autres programmes.

L'hon. Carolyn Bennett: Pouvez-vous répéter? Vous offrez...?

M. Michael Mills: Nous offrons des contributions non remboursables... et dans certains cas des prêts.

Dans le cas du projet Kokish, parce qu'il y a des revenus privés, nous allons octroyer des prêts. La structure d'un prêt est différente. Si nous faisons une usine de traitement de l'eau, nous ferions une contribution non remboursable. L'une des choses que nous faisons, et que nous sommes en mesure de faire, c'est qu'entre le versement de fonds et notre rôle d'experts, nous travaillons avec eux à déterminer ce qui est censé. Pour bon nombre des projets qui n'ont pas porté de fruits, nous avons travaillé à des analyses de rentabilité et au processus de préparation, et nous avons pu le montrer aux gens quand ce n'était pas censé et qu'il valait mieux trouver d'autres solutions.

• (1000)

L'hon. Carolyn Bennett: Êtes-vous en mesure de suggérer des partenaires potentiels? Êtes-vous aussi une sorte de courtier matrimonial?

M. Michael Mills: Pas tellement.

Pour trouver le bon partenaire du secteur privé, nous préconisons le recours à un processus concurrentiel. Nous sommes en mesure d'aider les Premières Nations à cette fin, mais pas pour d'autres types de partenariats pour lesquels nous donnerions à la Première Nation une liste de municipalités possibles ou d'autres Premières Nations.

L'hon. Carolyn Bennett: C'est manifestement Brookfield qui a fait la centrale hydroélectrique de Kokish. Comment les Premières Nations sauraient-elles où chercher un partenaire?

M. Michael Mills: Je commencerais par leur conseiller de regarder d'abord les ressources sur leur territoire. Les entreprises doivent obtenir des permis pour pouvoir faire des études relatives à l'eau. En général, elles pourraient ainsi avoir une idée de celles qui font effectivement du travail dans ces secteurs. Il existe un modèle selon lequel une Première Nation qui entreprenait ce travail pourrait utiliser le processus concurrentiel que nous utilisons dans les PPP pour trouver le meilleur partenaire possible.

L'hon. Carolyn Bennett: Merci.

Le président: Il vous reste environ une minute et demie.

L'hon. Carolyn Bennett: C'est bon.

Le président: D'accord.

Nous passons à M. Seeback, pour sept minutes.

M. Kyle Seeback: Merci.

Pouvez-vous me décrire une transaction du début à la fin? Je vais vous donner une situation hypothétique.

Disons qu'une collectivité des Premières Nations veut construire une centrale de traitement de l'eau ou améliorer ou agrandir celle qu'elle possède. Comment l'interaction avec PPP Canada s'amorcera-t-elle?

M. Michael Mills: Je pense qu'à la première étape, il s'agit vraiment de déterminer le projet. Les gens de la communauté engagent généralement un conseiller technique qui cerne leurs besoins et regarde les solutions réalisables qui pourraient répondre à leurs besoins, puis qui établit la portée du projet. Une fois qu'une étude de faisabilité très préliminaire du projet a été faite... Lors de notre cycle annuel de demandes, disons que nous avons reçu une demande selon laquelle ils veulent réaliser une usine de traitement de l'eau qui aura une capacité donnée, au coût fixé initialement à 75 millions de dollars, et qu'ils sont à la recherche d'un partenaire du secteur privé pour une entente CCFE.

Quand ils s'adressent à nous, comme je l'ai dit, c'est à cette étape préliminaire, s'ils ont été choisis — nous faisons un tri des projets selon des critères serrés, soit le niveau d'intensité, l'état de préparation et le potentiel d'optimisation des ressources du projet —, que nous travaillons avec la Première Nation à obtenir les services de conseillers financiers qui prépareront et examineront l'analyse de rentabilité, et qui se pencheront sur le profil de risque, sur les aspects économiques du projet, pour déterminer si l'optimisation des ressources est réalisable.

En parallèle, ils poursuivraient leur travail d'élaboration afin d'en arriver à un projet représentatif dont la conception serait réalisée dans une proportion de 25 à 30 % et de définir clairement une plus grande partie des coûts. En général, au moment de prendre la décision relative à l'investissement, on en sera à 25 % de la conception. On aura une conception schématique et une estimation des coûts basée sur cette conception schématique. En ce qui concerne les coûts, à ce point, nous saurons qu'ils peuvent varier de plus ou moins 15 %. Quant à l'analyse de rentabilité montrant le profil de risque du projet, elle portera sur l'intérêt du marché.

Nous allons sonder le marché pour nous assurer que le marché est intéressé à la réalisation de ce projet, que nous avons un projet réalisable et que nous avons la solution technique. C'est à ce moment que nous prenons la décision relative à l'investissement. Nous faisons une recommandation au ministre des Finances. S'il donne son approbation, nous faisons le nécessaire pour passer à l'étape de l'approvisionnement.

À l'étape suivante, nous travaillons avec la Première Nation à mettre en oeuvre un processus d'approvisionnement en deux étapes. On commence par une demande de qualification, par laquelle on cherche le meilleur partenaire, compte tenu de son expérience dans la conception de projets typiques, leur construction, leur exploitation et leur financement. En général, vous qualifiez trois entreprises, ou trois consortiums composés d'équipes capables de fournir tous les services. Ce processus prend normalement deux mois.

Une fois la présélection faite, après les deux mois de ce processus, on prépare une ébauche d'entente de projet et on lance un appel d'offres aux partenaires. Il donne beaucoup plus de précisions sur la nature du rendement que nous attendons du partenaire et sur la répartition du risque que nous souhaitons. Il y a une période de discussion où se tiennent des réunions confidentielles sur le plan commercial avec chacun des partenaires, séparément. C'est l'occasion de bien leur expliquer l'intention, le rendement attendu et la répartition des risques.

Après cette période de discussion, nous ajustons le contrat et ils nous reviennent avec une proposition comportant leur version d'une conception à 30 %, avec la série complète de plans concernant la façon dont ils comptent trouver le personnel de l'usine, exploiter l'usine, assurer la sécurité, s'occuper de divers aspects visant l'environnement, les questions d'utilisation des terres, n'importe quoi... Par exemple, pour le projet de l'aéroport d'Iqaluit, on insistait beaucoup sur la participation des Inuits, alors il y avait cela aussi. Ils doivent avoir un plan concernant la façon dont ils vont obtenir la participation des gens de la localité.

Enfin, on vérifie s'ils ont une solution techniquement réalisable, puis on détermine en fin de compte qui offre le meilleur prix.

• (1005)

M. Kyle Seeback: Combien de projets des Premières Nations ont fait l'objet de demandes à PPP Canada? Le savez-vous?

M. Michael Mills: Oui. Pour les demandes, c'est autour de 40.

M. Kyle Seeback: Quatre...?

M. Michael Mills: Quarante — désolé, 36.

M. Kyle Seeback: Trente-six demandes, et un seul projet approuvé.

M. Michael Mills: C'est exact.

M. Kyle Seeback: Selon les recommandations de PPP Canada?

M. Michael Mills: Tout à fait. La plupart d'entre elles sont fondées sur les recommandations de PPP Canada, mais dans la plupart des cas, on aide les collectivités à préparer leur analyse de rentabilisation et à explorer d'autres options.

M. Kyle Seeback: Vous avez ensuite indiqué que la demande était soumise à l'approbation du ministre des Finances. Est-il déjà arrivé qu'une demande soit transmise au ministre des Finances et ne soit pas approuvée?

M. Michael Mills: Je ne crois pas.

M. Kyle Seeback: D'accord. En général, quelle est la durée du processus d'approbation, de la réception de la demande jusqu'à l'approbation du ministre des Finances?

M. Michael Mills: Lorsque nous lançons un appel de propositions, les gens présentent une demande assortie d'une étude de faisabilité technique, et avant que nous prenions une décision en matière d'investissement, ils doivent avoir effectué leurs travaux techniques, réalisé leur analyse de rentabilisation et obtenu les approbations politiques nécessaires qui garantissent leurs sources de financement. Il arrive souvent qu'on nous présente un projet valable à la première étape. Les gens doivent ensuite travailler sur leur analyse de rentabilisation, leurs travaux techniques, et ainsi de suite, puis ils doivent présenter une autre demande à l'étape suivante. En moyenne, je dirais qu'il faut probablement entre 18 et 24 mois seulement pour franchir cette étape.

Cependant, une fois qu'on a en mains une solide analyse de rentabilisation, il nous faut habituellement entre six et huit mois pour prendre une décision relative à l'investissement. Selon le moment de l'année ou si les gens se trouvent dans les environs, je dirais qu'il faut entre deux et quatre mois pour obtenir l'approbation du ministre.

M. Kyle Seeback: Je ne suis pas sûr si ma question était claire concernant le nombre de projets. Est-ce que vous disiez que 40 Premières Nations avaient présenté une demande ou que 40 projets en général avaient été présentés à PPP Canada depuis 2009?

Le président: Je vous demanderais d'être bref parce qu'il ne nous reste presque plus de temps.

M. Michael Mills: Non. Nous avons reçu plus de 200 demandes dans le cadre du programme. Trente-six projets ont été présentés par des Premières Nations.

M. Kyle Seeback: Merci.

Le président: Merci.

Je cède maintenant la parole à Mme Hughes pour les cinq prochaines minutes.

Mme Carol Hughes: Merci beaucoup.

Pour ce qui est d'attirer des investissements du secteur privé, y a-t-il une différence entre les projets dans les réserves et les projets hors réserve?

M. Michael Mills: J'imagine que oui, en ce sens qu'il y a des différences pour le secteur privé.

Tout d'abord, ce qui préoccupe le secteur privé, entre autres, ce sont les questions entourant la délivrance des permis et le cadre juridique pour le Code canadien du travail, la santé et la sécurité et ainsi de suite. À la lumière de nos discussions avec le secteur privé, j'imagine que ce qui inquiète davantage les partenaires, du côté des réserves, ce sont l'environnement juridique et les exigences relatives à la délivrance des permis qu'ils doivent respecter dans le cadre d'un PPP typique.

Ils sont habitués de travailler dans les municipalités. Ils connaissent bien le régime de délivrance des permis. Il connaissent bien les régimes provinciaux. Ils doivent donc se familiariser avec le cadre juridique auquel ils devront se conformer dans les réserves.

•(1010)

Mme Carol Hughes: Votre organisation peut-elle faire quelque chose pour aider les investisseurs privés à mieux comprendre le cadre dans lequel fonctionnent les Premières Nations et ce à quoi ils s'exposent...

M. Michael Mills: Oui, je crois que nous le pourrions.

Mme Carol Hughes: ... de sorte qu'ils soient mieux préparés et obtiennent de meilleurs résultats?

M. Michael Mills: Tout à fait. Je vais vous donner un exemple. Nous faisons partie de l'équipe responsable du nouveau pont à Montréal, qui traverse le Saint-Laurent. Il s'agit d'une transaction unique parce que même si c'est en milieu urbain, cela implique des terres fédérales. À l'étape de l'approvisionnement, nous avons dû produire des documents à l'intention des consortiums du secteur privé qui soumissionnaient pour ce projet afin de leur expliquer le cadre juridique.

En misant sur cette expérience, je pense que nous pourrions travailler avec la collectivité pour obtenir les renseignements dont les partenaires privés auraient besoin et les aider à produire des documents à l'intention des soumissionnaires ou de quiconque intéressé par le projet. Nous allons tenter de dissiper toute incertitude à l'égard du processus et fournir de l'information adaptée afin d'aider les partenaires privés à mieux comprendre les risques auxquels ils s'exposent et leurs responsabilités dans ce contexte.

Mme Carol Hughes: Vous avez indiqué qu'il y avait 36 demandes. Est-ce que cela comprend celle qui a été approuvée?

M. Michael Mills: Oui.

Mme Carol Hughes: Dans ce cas, parmi les 35 autres, est-ce qu'il y en a quelques-unes qui ont des chances d'aller de l'avant ou si elles ont toutes été écartées?

M. Michael Mills: Il y en a quelques-unes qui progressent.

Mme Carol Hughes: Parmi ces demandes, est-ce qu'il y en a qui visent les collectivités éloignées? Étant donné que le processus peut prendre entre 18 et 24 mois, et qu'il y a tout le côté technique, l'approbation, puis vous avez mentionné un autre... Quoi qu'il en soit, étant donné la courte saison de construction dans certaines de ces collectivités, particulièrement dans les collectivités éloignées du Nord, dans quelle mesure est-il difficile de conclure des PPP dans ces régions? Devrions-nous envisager un modèle différent?

M. Michael Mills: C'est difficile, mais d'un autre côté, on est très clair quant au rendement qu'on recherche. Lorsqu'on a une saison de construction aussi brève et des gens très motivés, cela peut donner un modèle très bénéfique.

C'est ce qui s'est produit en fait pour l'aéroport d'Iqaluit. L'aéroport d'Iqaluit représente une transaction de quelque 300 millions de dollars dans le Nord. Il faudra transporter tout le matériel par avion. Vous recherchez un projet auquel ont pris part des consortiums internationaux. Il y a donc une possibilité de tirer parti de l'expertise d'autres pays pour mener à bien ces projets très difficiles. Je dirais qu'il s'agit des projets les plus risqués et les plus difficiles, alors qui de mieux que des constructeurs, des concepteurs et des promoteurs internationaux pour livrer un produit de qualité?

Chose certaine, il y a des défis. Il faut composer avec les problèmes particuliers que pose l'exécution du contrat, adapter le processus d'approvisionnement et être ouvert aux brèves saisons de construction, mais d'un autre côté, il s'agit d'une belle occasion de miser sur le talent du secteur privé pour remédier à ces préoccupations. L'autre solution serait de suivre la voie traditionnelle

et d'exposer le modèle normal à un environnement encore plus risqué.

Mme Carol Hughes: Je vais attendre d'avoir plus de temps pour poser d'autres questions.

Le président: Je crois que nous avons épuisé la liste des intervenants, alors si vous avez seulement une question, allez-y, car nous terminerons là-dessus.

Mme Carol Hughes: En fait, j'ai deux petites questions.

L'une d'entre elles concerne l'aspect financier. Est-ce difficile pour les Premières Nations d'obtenir du financement? Les Premières Nations ont-elles dû se retirer parce qu'elles n'ont pas pu faire leur part du PPP? Y a-t-il une insuffisance de fonds de leur part?

M. Michael Mills: Je ne crois pas que ce soit un obstacle pour aller de l'avant. Il s'agit plutôt des conditions sous-jacentes à la transaction. Si la transaction est trop petite et si on ne peut pas en assumer les coûts, cette formule n'est pas du tout indiquée. Il pourrait ne pas y avoir suffisamment d'intérêt sur le marché, selon la nature ou l'emplacement du projet, auquel cas on ne pourrait pas attirer suffisamment de participants dans le cadre d'un processus ouvert. Cela dépend donc des caractéristiques des projets.

Ce n'est jamais arrivé qu'un projet valable et porteur, qui suscite suffisamment d'intérêt sur le marché n'ait pas abouti parce qu'il manquait de financement. Nous n'avons jamais eu ce cas de figure.

•(1015)

Mme Carol Hughes: Vous avez parlé de l'incapacité d'assurer le même niveau de paiements. Pourriez-vous nous expliquer ce qu'il en est? D'autre part, vous avez parlé des contributions non remboursables. Y a-t-il un montant maximal? Comment déterminez-vous ce montant?

M. Michael Mills: Pourriez-vous me donner un peu plus de contexte concernant l'insuffisance des paiements?

Mme Carol Hughes: Oui. Vous avez parlé de l'incapacité d'assurer le même niveau de paiements tout à l'heure. Je me demandais si vous pouviez nous expliquer cela. Vous avez aussi parlé des contributions non remboursables que verse votre organisation. Assurez-vous un montant maximal?

M. Michael Mills: Dans le cadre du fonds de PPP Canada, nous fournissons jusqu'à 25 % des coûts d'immobilisations. C'est le maximum.

Pour ce qui est de la capacité limitée de fournir des fonds, d'après ce que je comprends, les collectivités des Premières Nations n'ont pas le même niveau de revenus autonomes qu'une municipalité, si on pense notamment à l'assiette de l'impôt foncier, aux droits et même, dans certains cas, aux contributions provinciales qui seraient possibles.

Le président: Merci.

M. Seeback a indiqué qu'il aurait une dernière question, alors je vais lui permettre de la poser brièvement, puis nous concluons.

M. Kyle Seeback: Sur les 1,2 milliard de dollars qui ont été versés initialement dans le fonds, combien ont servi à financer des projets?

M. Michael Mills: Tout cet argent a été engagé. Nous en sommes maintenant à la deuxième phase du financement. Nous avons engagé plus de 1,3 milliard de dollars.

M. Kyle Seeback: Merci.

Le président: Merci, monsieur Mills, d'avoir été des nôtres aujourd'hui. Vos observations ont été fort pertinentes.

Nous allons maintenant faire une brève pause afin de permettre à notre témoin de quitter la salle, puis nous reprendrons la séance à huis clos afin de discuter des travaux du comité.

[La séance se poursuit à huis clos.]

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.

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.

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