Regard sur le marché canadien des partenariats public-privé

7 décembre 2016

Le modèle de réalisation en partenariat public-privé (« PPP » ou « P3 ») est désormais bien établi au Canada, avec plus de 177 projets réalisés entre 1993 et 2015 (source : InfraAmericas). La grande majorité de ces projets (166) l'a été depuis 2004, et la tendance actuelle indique que le nombre de projets est appelé à augmenter. Ainsi, en tenant compte des projets réalisés en 2016, ainsi que de ceux en cours de processus d'appel d'offre, le Conseil canadien pour les partenariats public-privé (le « CCPPP ») comptabilise actuellement 247 projets en PPP.

Le Canada est souvent présenté comme le marché des PPP le plus dynamique au monde, et il demeure certainement l'un des plus matures. Le cycle de vie des infrastructures, la géographie du Canada et le contexte économique actuel constituent un ensemble de facteurs convergents qui favorisent ce marché. De plus, l'amélioration des infrastructures publiques grâce à l'utilisation des capitaux privés est un concept qui a toujours bénéficié du soutien du gouvernement fédéral.

Le gouvernement libéral élu en octobre 2015 a fait des infrastructures un pilier majeur de son programme économique, avec la promesse de campagne de doubler les investissements d'infrastructure au pays. Le 1er novembre 2016, le ministre des Finances, Bill Morneau, a annoncé la création de la Banque de l'infrastructure du Canada (la « BIC ») en 2017, laquelle aura comme mandat d'investir dans les grands projets d'infrastructure en attirant des capitaux d'investisseurs institutionnels. En tenant compte des programmes d'infrastructure existants (91 milliards de dollars), des investissements annoncés dans le premier budget gouvernemental en mars (14 milliards de dollars) et des investissements supplémentaires inclus dans la dernière mise à jour économique et financière (81 milliards de dollars), le gouvernement fédéral estime que les investissements totaux dans les infrastructures au pays s'élèveront à 180 milliards de dollars entre 2016 et 2028.

Selon les données du CCPPP, l'espace P3 canadien est encore dominé par l'infrastructure sociale (58 %) et par les projets d'infrastructure civils (24 %). Le secteur de la santé demeure le plus grand sous-secteur au sein de l'infrastructure sociale, avec 37 % des transactions effectuées. On note toutefois un accroissement des projets liés au transport, notamment les autoroutes périurbaines et les projets de trains légers sur rails. D'autres types de projets se développent également, comme le traitement des eaux usées, la gestion des déchets et les lignes de transmission d'électricité, qui constituent de nouvelles catégories d'actifs, et autant d'opportunités d'investissement alternatives pour les investisseurs.

Les organismes provinciaux, tels qu'Infrastructure Ontario, Partnerships BC, SaskBuilds, Alberta Infrastructure, Partenariats Nouveau-Brunswick, Société québécoise des infrastructures, sont au coeur des programmes de PPP au Canada et directement responsables de la majorité des projets d'infrastructure. Infrastructure Ontario demeure la plus grande agence en termes de taille et du

Copyright (c) Lavery, de Billy, S.E.N.C.R.L. - L.L.P.

nombre important de transactions réalisées. Elle fait aussi figure de référence en termes de documentation et de processus.

Au niveau municipal, une quinzaine de municipalités ont également entrepris de développer leurs propres projets, mais ceux-ci sont souvent réalisés en partenariat avec des agences provinciales.

Au niveau fédéral, à ce jour, on compte sept projets lancés selon un mode PPP, notamment le pont de la Confédération et le nouveau pont Champlain. Un autre exemple récent est le pont international Gordie Howe qui relie Windsor, en Ontario, à la ville de Détroit, aux États-Unis, qui est en cours de processus d'appel d'offre.

Les 177 projets qui ont été réalisés en PPP depuis 1993 et qui ont été comptabilisés par InfraAmericas représentent une valeur totale de 79 milliards de dollars, soit une valeur moyenne par projet de 482 millions de dollars. Si l'on se reporte à l'ensemble des projets réalisés et en cours qui ont été recensés par le CCPPP (247), on parle alors d'une valeur totale de 118 milliards de dollars. Il est généralement reconnu dans l'industrie qu'un projet doit avoir une valeur minimale se situant entre 50 millions de dollars et 75 millions de dollars pour être admissible de façon viable à un mode de réalisation en PPP.

L'Ontario et la Colombie-Britannique ont été les provinces les plus actives au Canada en termes de PPP, contribuant un total de 121 projets sur 177 en 2015 (68 %). L'Ontario a réalisé 90 projets à ce jour, soit 51 % du marché canadien. Suivent ensuite le Québec (10 %), le Nouveau-Brunswick (6 %) et l'Alberta (6 %) puis la Saskatchewan (5 %).

Le Canada demeure un marché ouvert à la compétition internationale et aux capitaux étrangers, et il continue d'attirer de nouveaux joueurs provenant d'Europe et des États-Unis. Sur le plan du risque, il s'agit d'un marché relativement conservateur qui est peu ouvert aux projets exposés au risque de volume (ou risque de trafic). Ceci a toutefois pour avantage d'attirer l'intérêt des investisseurs institutionnels pour la dette d'infrastructure canadienne, qui bénéficie de fait de cotes de risque de qualité supérieure.

Sur le plan du financement, les fonds de pension canadiens et les compagnies d'assurance-vie constituent les principaux acteurs des investissements sous forme de placements privés. Leur intérêt pour cette catégorie d'actifs a fait des placements privés la principale solution de financement du marché P3 canadien. La plupart des projets ont recours au crédit bancaire durant la phase de construction, qui est ensuite refinancée sur le marché obligataire une fois le projet terminé. Toutefois, certains projets ont été financés uniquement par l'émission d'obligations.

Ainsi, selon InfraAmericas, sur les 177 projets déjà financés à la fin de 2015, 125 (71 %) ont été financés uniquement par dette bancaire, 37 (21 %) ont été financés uniquement sur le marché des capitaux et 15 (8 %) ont été financés sous forme hybride, c'est-à-dire au moyen d'une combinaison de dette bancaire et de financement à long terme de type obligataire.

Depuis peu, un marché secondaire des projets en PPP se développe et représente maintenant un certain potentiel dans tout le Canada. Si la plupart des investisseurs institutionnels, tels que les caisses de retraite et les compagnies d'assurance, considèrent les PPP comme un placement à long terme, il existe aussi des promoteurs qui souhaitent éventuellement céder leur participation dans certains projets à relativement brève échéance, afin de redéployer leur capital dans d'autres projets ou d'autres secteurs d'activités.

Copyright (c) Lavery, de Billy, S.E.N.C.R.L. - L.L.P.