



# POSER LES BONNES QUESTIONS :

UN GUIDE À L'INTENTION DES  
MUNICIPALITÉS QUI ENVISAGENT  
LES PPP



PAR JOHN LOXLEY

**SCFP** / Syndicat canadien  
de la fonction publique



# TABLE DES MATIÈRES

<b>Introduction</b> .....	<b>2</b>
Question n°. 1	Quelle est l'ampleur du déficit d'infrastructure?.....4
Question n°. 2	Quel rôle les municipalités jouent-elles dans la construction et l'entretien de l'infrastructure?.....4
Question n°. 3	Quel rôle le secteur privé joue-t-il dans la création de l'infrastructure? ....5
Question n°. 4	En quoi consistent les PPP? .....5
Question n°. 5	Les PPP sont-ils une forme de privatisation?.....6
Question n°. 6	Qui fait la promotion des PPP?.....6
Question n°. 7	Comment se fait la promotion des PPP? .....7
Question n°. 8	Les PPP sont-ils nombreux au Canada? .....7
<b>Finances, coûts et revenus</b> .....	<b>8</b>
Question n°. 9	Les PPP facilitent-ils l'accès au financement pour les municipalités? .....9
Question n°. 10	Les PPP permettent-ils de réunir des fonds à un coût moindre que ne le peuvent les municipalités?.....9
Question n°. 11	Est-ce que les PPP augmentent ou réduisent la marge de manœuvre financière à long terme? ..... 10
Question n°. 12	Quels sont les effets des PPP sur le bilan et les notations de la dette d'une municipalité? ..... 10
Question n°. 13	Si un PPP implique la vente ou la cession-bail d'actifs publics au secteur privé, quel en est le coût? ..... 11
Question n°. 14	Qu'en est-il des coûts de transaction des PPP?..... 11
Question n°. 15	Quels effets les PPP pourraient-ils avoir sur les revenus du secteur public? ..... 12
Question n°. 16	Qui profite du refinancement des contrats de PPP?..... 12
Question n°. 17	Qu'en est-il du risque de renégociation en plein milieu du contrat? ..... 13
<b>Optimisation des ressources et transfert de risque</b> .....	<b>14</b>
Question n°. 18	Les PPP assurent-ils l'optimisation des ressources?..... 15
Question n°. 19	Quelle est l'importance du risque dans les évaluations de l'OR des PPP?..... 17
Question n°. 20	Si l'évaluation du risque est cruciale dans le calcul de l'OR, comment le mesure-t-on? ..... 18
Question n°. 21	Faut-il nécessairement un PPP pour assurer le transfert de risque dans un projet?..... 19
Question n°. 22	Les municipalités sont-elles en mesure d'évaluer et de minimiser les risques?.....20
Question n°. 23	Si le risque n'est pas transféré dans les projets de PPP, quelles sont les conséquences probables pour les municipalités? .....21
<b>Qualité des services publics et intérêt public</b> .....	<b>22</b>
Question n°. 24	Les PPP assurent-ils des services et un entretien de meilleure qualité? ..23
Question n°. 25	Les PPP offrent-ils une plus grande innovation et une meilleure conception des infrastructures publiques?.....23
Question n°. 26	Les citoyens paieront-ils plus? .....24
Question n°. 27	Quels sont les effets des PPP sur les travailleuses et travailleurs?.....24
Question n°. 28	Quels sont les effets des PPP sur les collectivités? .....25
Question n°. 29	Les PPP améliorent-ils la transparence et la reddition de comptes? .....25
<b>PPP, municipalités et solutions de rechange</b> .....	<b>27</b>
Question n°. 30	Les PPP sont-ils indiqués pour les municipalités?.....28
Question n°. 31	Jusqu'à quel point le secteur municipal arrive-t-il à surveiller les PPP? ...28
Question n°. 32	Que pensent les professionnels des PPP?.....29
Question n°. 33	Est-il facile de se désengager d'un PPP?.....30
Question n°. 34	Existe-t-il des solutions de rechange aux PPP pour les municipalités?....31
<b>Conclusion : Dix questions essentielles à poser</b> .....	<b>32</b>
<b>Annexe 1</b> .....	<b>34</b>
<b>Annexe 2</b> .....	<b>36</b>
<b>À propos de l'auteur</b> .....	<b>38</b>



# INTRODUCTION



Le présent guide répond aux questions que pourraient se poser les conseillers et gestionnaires municipaux sur les partenariats public-privé (PPP).

Les municipalités subissent de plus en plus de pressions financières et politiques pour recourir aux PPP afin de réduire le déficit d'infrastructure et de fournir des services. Les promoteurs des PPP mettent en évidence leurs avantages perçus et les manuels sur les PPP rédigés par leurs défenseurs reflètent cet optimisme.

Le guide pose des questions sur les coûts et avantages des PPP. Les municipalités pourront ainsi mieux comprendre les implications de ce type de projet. Dans les réponses, le guide incite les municipalités à faire preuve de prudence, à examiner les faits avec attention et à poser les bonnes questions avant d'envisager le recours à un PPP.

# 1. QUELLE EST L'AMPLEUR DU DÉFICIT D'INFRASTRUCTURE?

Une étude menée en 2007 pour la Fédération canadienne des municipalités estimait le retard dans l'entretien et la mise à niveau des infrastructures existantes à 123 milliards de dollars, répartis comme suit :<sup>1</sup>

- 31 milliards de dollars – eaux potables et usées
- 21,7 milliards de dollars – infrastructure des transports (trottoirs, routes, ponts)
- 22,8 milliards de dollars – réseaux de transport en commun
- 40,2 milliards de dollars – infrastructure culturelle, sociale, communautaire et de loisirs
- 7,7 milliards de dollars – gestion des déchets

Le besoin croissant d'investissement dans l'infrastructure municipale actuelle – et de construction de nouvelles infrastructures – coïncide avec une diminution sans précédent du financement fédéral accordé à l'infrastructure. En général, on convient que le déficit d'infrastructure continue de grandir. Il faut maintenant savoir quelle est la meilleure façon de financer, de construire, d'exploiter et d'entretenir les infrastructures municipales.

# 2. QUEL RÔLE LES MUNICIPALITÉS JOUENT-ELLES DANS LA CONSTRUCTION ET L'ENTRETIEN DE L'INFRASTRUCTURE?

En général, les municipalités financent, détiennent, exploitent et entretiennent les actifs d'infrastructure. Lorsqu'elles construisent de nouvelles infrastructures, elles utilisent un savoir-faire et des connaissances internes, ou retiennent les services d'experts-conseils externes pour concevoir les installations. Le projet est alors mis en concurrence pour être construit par le secteur privé selon les spécifications de conception établies. La municipalité (ou une société engagée par la municipalité) surveille les travaux de l'entrepreneur privé. À la fin des travaux, l'actif est remis à la municipalité. La construction de l'infrastructure est financée soit par un fonds de réserve municipal créé à cette fin, soit à partir du revenu d'exploitation, soit encore, le plus souvent, par un emprunt à long terme.

# 3. QUEL RÔLE LE SECTEUR PRIVÉ JOUE-T-IL DANS LA CRÉATION DE L'INFRASTRUCTURE?

Le secteur privé joue déjà un rôle important dans la création d'infrastructures municipales. Il peut prendre en charge les travaux de conception et la surveillance de la construction si la municipalité n'a pas les ressources voulues à l'interne. Il s'occupe de toute la construction, car le secteur public canadien ne construit pas d'infrastructures. Le secteur privé assume donc la responsabilité première du respect des budgets et des échéances des projets.

En outre, des institutions privées comme les caisses de retraite, les compagnies d'assurance et les sociétés de finances prêtent de l'argent aux municipalités par l'entremise d'organismes de financement municipaux ou par l'achat d'obligations municipales à des taux d'intérêt relativement faibles.

# 4. EN QUOI CONSISTENT LES PPP?

Les PPP sont des contrats de plusieurs années, souvent de plusieurs décennies, en vertu desquels une société ou un consortium de sociétés assume la responsabilité d'activités autrefois entreprises par le secteur public – financement direct des infrastructures et gestion, exploitation, entretien et/ou propriété des installations.

Différents modèles de PPP comportent différents degrés de participation du secteur privé (voir l'Annexe 1 pour un aperçu des principaux types de PPP). À la base, le secteur privé peut exploiter ou entretenir une infrastructure du secteur public, fournir des services en vertu du budget précédent de la municipalité et conserver une partie des économies réalisées. À l'autre extrême, la société privée peut concevoir, construire, financer, détenir, exploiter et entretenir les installations. Entre les deux, le partenaire privé entreprend une combinaison de ces tâches ou d'autres. Dans certains cas, les actifs sont vendus au secteur privé, puis loués pendant la durée du contrat.

Dans les PPP avec financement privé, la société privée contribue une certaine proportion des capitaux – habituellement autour de dix pour cent – et le reste est prêté par les banques et d'autres institutions financières, qui font souvent partie du consortium. La municipalité verse des paiements réguliers à la société privée pour les coûts de financement, d'exploitation et d'entretien, de même que pour les profits du secteur privé.

La durée des contrats peut varier entre 20 et 40 ans (l'autoroute 407 en Ontario est un contrat extrême de 99 ans), bien que les contrats de services puissent être plus courts. L'attrait pour la société ou le consortium, c'est que la prestation privée d'infrastructures et de services municipaux peut être extrêmement rentable. Le rendement des capitaux propres peut aller jusqu'à 15 ou 20 pour cent et même plus dans certains cas. Des taux de rendement élevés à long terme à faible risque garantis par le secteur public sont très attirants pour des investisseurs du secteur privé dans le contexte économique actuel.

## **5. LES PPP SONT-ILS UNE FORME DE PRIVATISATION?**

Les infrastructures construites en PPP peuvent aussi appartenir au secteur privé. C'est le cas des PPP en construction-propriété-exploitation-transfert (CPET), comme le pont Charleswood à Winnipeg. Mais dans la plupart des PPP, le secteur public conserve la propriété et assume la responsabilité de l'exploitation à la fin du contrat. La forme la plus fréquente de PPP au Canada est le modèle conception-construction-financement-exploitation (CCFE). Bien que la propriété reste publique, ce modèle comporte un niveau sans précédent de participation et de contrôle privés des services et actifs publics. C'est pour cette raison que certains considèrent les PPP comme une forme de « privatisation détournée ».

Souvent, la société ou le consortium dans un PPP cherchera à étendre son influence à d'autres aspects de l'infrastructure ou des services municipaux. Par exemple, la US Filter – filiale de Vivendi, la société qui exploite l'usine d'épuration des eaux en PPP de Moncton, au Nouveau-Brunswick – a présenté une soumission spontanée pour gérer le réseau de distribution d'eau potable de la municipalité. La Ville a rejeté la soumission en se basant sur une analyse indépendante — demandée en réponse au tollé qu'avait soulevé le projet — qui recommandait que la Ville finance et gère elle-même les mises à niveau du réseau.

## **6. QUI FAIT LA PROMOTION DES PPP?**

Le principal promoteur des PPP est le Conseil canadien pour les partenariats public-privé (CCPPP). Les membres de ce groupe d'intérêts pro-PPP viennent de différents segments du secteur privé qui tirent profit des PPP et des gouvernements qui les utilisent.

La société d'État PPP Canada évalue, promeut et finance des PPP et cible spécifiquement les municipalités. Certaines provinces, dont la Colombie-Britannique, l'Ontario, l'Alberta et le Québec, se sont dotées d'agences ou de ressources dédiées dans des ministères provinciaux pour faire la promotion des PPP.



Mais ce sont les grandes multinationales et les investisseurs financiers qui défendent le plus ardemment les PPP, ainsi que les cabinets d'avocats et de comptables qui profitent de leurs retombées. D'autres intervenants, comme l'industrie de la construction, les architectes et les ingénieurs, ont exprimé des inquiétudes au sujet des PPP et s'y sont opposés pour les raisons discutées ci-dessous.

## **7. COMMENT SE FAIT LA PROMOTION DES PPP?**

Les PPP ont fait l'objet de promotion pour différentes raisons au fil des ans. Ils sont devenus populaires il y a deux décennies parce que les pratiques comptables du secteur public permettaient aux gouvernements d'entreprendre des investissements en infrastructure sans avoir à indiquer le coût en capital dans leurs livres. Mais les vérificateurs ont depuis resserré leurs règles comptables. Dernièrement, d'autres raisons ont été invoquées pour promouvoir les PPP.

Leurs défenseurs soutiennent que les PPP aident les municipalités à obtenir un financement privé qui ne serait pas autrement disponible, à réduire le déficit d'infrastructure et à consacrer leurs maigres ressources à d'autres activités. Ils affirment également que les PPP arrivent à bâtir les infrastructures à un coût moindre et dans le respect des échéances, en plus d'assurer une exploitation de l'infrastructure et une prestation de services plus efficaces et un meilleur entretien, sans parler de l'innovation et de la conception améliorées – toutes ces raisons étant motivées par la recherche du profit du secteur privé dans un contexte de concurrence et de restrictions budgétaires. Ces affirmations sont hautement discutables, comme le montrera le présent guide.

## **8. LES PPP SONT-ILS NOMBREUX AU CANADA?**

De 1985 à 2011, 200 PPP ont été planifiés ou mis en œuvre au Canada (137 achevés), à un coût de 71,6 milliards de dollars US.<sup>2</sup> Ce n'était qu'un très faible pourcentage de l'investissement public.<sup>3</sup> Bien que la fréquence des PPP ait augmenté au cours des dix dernières années, la très grande majorité des nouvelles infrastructures, entre 80 et 90 pour cent de tous les projets, sont toujours fournies selon la méthode conventionnelle du secteur public.<sup>4</sup> Toutefois, les pressions s'intensifient en faveur de l'élargissement du recours aux PPP dans plusieurs secteurs, incluant les infrastructures et les services municipaux.



# FINANCES, COÛTS ET REVENUS



# 9.

## LES PPP FACILITENT-ILS L'ACCÈS AU FINANCEMENT POUR LES MUNICIPALITÉS?

La réponse est non. Tout le financement obtenu par le secteur privé pour des PPP doit être remboursé. Les paiements de location ou d'exploitation pour des PPP sont en fait des remboursements de dette. Les municipalités passent tout simplement d'un type de dette à un autre. Larry Blain, maintenant président de Partnerships BC, l'agence provinciale des PPP de la Colombie-Britannique, a déclaré ce qui suit à la publication *Bond Buyer* : « Évidemment, tout l'argent vient du gouvernement... C'est une dette de la province, que vous l'empruntiez comme obligations, ou en signant un contrat de 35 ans. »<sup>5</sup> Et, dans un rapport de 2007 commandé par la Fédération canadienne des municipalités, Pierre Hamel écrit ce qui suit : « Les PPP ne sont pas une panacée, un médicament miracle qui permettrait de solutionner tous les problèmes, partout et toujours. Plus particulièrement dans le cas des municipalités, les PPP n'offrent pas de solution magique au réel problème de financement de leurs infrastructures (le financement des infrastructures qui est le principal et souvent le seul vrai problème des municipalités). »<sup>6</sup>

PPP Canada contribue en effet jusqu'à 25 pour cent des coûts en capitaux dans le cas de certains projets admissibles, habituellement importants. Mais le fonds de 1,2 milliard de dollars de PPP Canada est de l'argent fédéral qui pourrait servir aux infrastructures sans passer par des PPP.

# 10.

## LES PPP PERMETTENT-ILS DE RÉUNIR DES FONDS À UN COÛT MOINDRE QUE NE LE PEUVENT LES MUNICIPALITÉS?

Le financement privé par les PPP est presque toujours à un taux d'intérêt plus élevé et est habituellement remboursé sur une plus longue période que l'emprunt municipal direct. Les modalités de location de l'usine de traitement des eaux usées de Moncton sont à un taux d'intérêt annuel équivalant à dix pour cent; pourtant, Moncton aurait pu emprunter directement à 5,85 pour cent. En ayant recours au financement privé pour les coûts en capitaux de 23 millions de dollars de l'usine, Moncton paie 14,4 millions de dollars de service de la dette de plus pour la durée du contrat de 20 ans (ou 8,4 millions de dollars en argent de 1999, lorsque l'entente a été conclue). Cet argent aurait pu être économisé si la Ville avait financé elle-même l'usine à un taux d'intérêt beaucoup moins élevé.

# 11. EST-CE QUE LES PPP AUGMENTENT OU RÉDUISENT LA MARGE DE MANŒUVRE FINANCIÈRE À LONG TERME?

Les PPP réduisent considérablement la marge de manœuvre financière à long terme des municipalités, et ce pour plusieurs raisons :

- ils lient le financement municipal pour un plus grand nombre d'années, en moyenne, que les projets financés par le public;
- ils coûtent financièrement plus cher;
- ils garantissent le financement de l'entretien pour des projets spécifiques seulement;
- ils destinent l'infrastructure à des tâches spécifiques pour de longues périodes, même si la demande peut changer;
- ils empêchent les municipalités de refinancer la dette parce que celle-ci est détenue par le secteur privé.

Dans le cas du pont Charleswood, la Ville de Winnipeg paie toujours un intérêt annuel de 11,05 pour cent au secteur privé, bien que les coûts d'emprunt aient maintenant diminué à moins de six pour cent.

# 12. QUELS SONT LES EFFETS DES PPP SUR LE BILAN ET LES NOTATIONS DE LA DETTE D'UNE MUNICIPALITÉ?

Les PPP attirent les municipalités en leur faisant miroiter la perspective de rayer de leurs livres le financement de l'infrastructure et les dettes. Les premiers PPP tentaient de garder les remboursements de la dette hors des bilans publics et de protéger les notations de crédit du secteur public en remplaçant l'emprunt effectué pour l'infrastructure publique par des paiements de location annuels qui remboursaient les emprunts faits au secteur privé à partir des budgets d'exploitation publics (ce sont des *contrats de location-exploitation*). Le pont Charleswood et le pont de la Confédération entre l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick ont été conçus de manière à ne pas figurer dans les livres. Mais dans les deux cas, les vérificateurs ont plus tard exigé que ces coûts soient comptabilisés comme des dettes puisque, en vertu des règles comptables, les paiements aux consortiums privés étaient réputés d'être des *contrats de location-acquisition*.<sup>7</sup>

Certains PPP ont pu garder les obligations de la dette hors de leurs livres grâce à différentes manœuvres financières, mais le resserrement récent des règles comptables des Normes internationales d'information financière rendra encore plus difficile l'élimination de la dette implicite des PPP des livres des municipalités. En outre, le mouvement connexe vers la comptabilité d'exercice depuis 2009 permet aux municipalités de répartir les coûts d'immobilisations sur plusieurs années, un peu comme les contrats de location-exploitation des PPP. Auparavant, avec la comptabilité de caisse, la valeur totale d'un actif devait être montrée l'année de l'acquisition. Ce changement élimine tout avantage comptable des PPP.

Peu importe comment les comptables les traitent, tous les remboursements de PPP sont inscrits aux livres des municipalités. Tous les contrats de PPP, incluant les contrats de location-exploitation, sont une forme de dette. Il existe une entente contractuelle pour payer des montants d'argent fixes à des moments fixes dans l'avenir et ces montants sont traités comme des dettes par les agences de notation.

## **13. SI UN PPP IMPLIQUE LA VENTE OU LA CESSION-BAIL D'ACTIFS PUBLICS AU SECTEUR PRIVÉ, QUEL EN EST LE COÛT?**

Pour surmonter certaines difficultés budgétaires à court terme, les gouvernements sont parfois tentés de vendre des édifices et d'autres actifs au secteur privé et de les relouer. L'argent reçu de la vente peut servir à réduire la dette ou à financer de nouvelles infrastructures.

Toutefois, l'argent versé pour louer les édifices doit inclure les coûts d'intérêt plus élevés de l'emprunt privé. Si l'on additionne ces paiements de location en dollars d'aujourd'hui, on constate que le gouvernement paie beaucoup plus que ce qu'il a reçu comme paiement unique pour l'actif. L'endettement du secteur public et sa situation de trésorerie à long terme se sont donc détériorés, même si sa situation de trésorerie à court terme s'est améliorée.

# 14. QU'EN EST-IL DES COÛTS DE TRANSACTION DES PPP?

Il est reconnu que les exigences juridiques, techniques et administratives des PPP sont beaucoup plus importantes que celles de l'approvisionnement conventionnel par le secteur public. Les processus d'appels d'offre et les arrangements commerciaux et financiers des PPP sont complexes. Ils exigent aussi une documentation juridique pour les ententes de financement, de conception, de construction, d'exploitation et d'entretien, ainsi que les détails de la livraison du projet à long terme. Cette documentation à elle seule peut contenir des centaines de pages.

Les coûts de transaction pour ces exigences s'élèvent à entre deux et cinq pour cent du coût d'investissement du projet; pour les contrats conventionnels, ils se situent entre 0,5 et trois pour cent. Les coûts de transaction moyens pour les PPP sont plus du double de ceux des projets conventionnels (3,5 pour cent par rapport à 1,7 pour cent).<sup>8</sup> L'ampleur de ces coûts a mené Vining et Boardman à conclure que « les avantages potentiels des PPP sont souvent annulés par les coûts élevés de la préparation des contrats ».<sup>9</sup>

# 15. QUELS EFFETS LES PPP POURRAIENT-ILS AVOIR SUR LES REVENUS DU SECTEUR PUBLIC?

Les PPP peuvent créer de nouvelles sources de revenus, habituellement en transférant les coûts au public par une augmentation des frais d'utilisation. Ces frais sont ensuite utilisés pour payer au PPP les frais de location ou d'exploitation. On peut citer comme exemple les autoroutes, qui font passer les coûts des recettes fiscales générales aux usagers par des péages. Selon l'importance des problèmes de circulation et l'existence d'autres routes sans péage, le public peut accepter les nouveaux péages (comme dans le cas de l'autoroute 407) ou les rejeter (comme dans le cas de l'autoroute Fredericton-Moncton). Dans ce dernier cas, les péages payés directement par les automobilistes utilisant l'autoroute ont été abolis devant les protestations de la population. Ils ont été remplacés par des « péages virtuels », toujours basés sur l'utilisation de la route, mais payés au consortium privé à même les recettes fiscales générales.

Lorsque des installations de loisirs sont construites en PPP, le partenaire privé peut assumer les activités liées à la restauration et aux concessions ainsi que les paiements du temps de glace — des revenus qui étaient auparavant gagnés par le conseil ou des groupes communautaires — ce qui fait souvent grimper les frais. C'est ce qui est arrivé au centre d'activités en PPP South Okanagan de Penticton. Les concessions ont été privatisées, les frais ont considérablement augmenté et les groupes de bénévoles qui ramassaient de l'argent par l'entremise des concessions pour permettre aux enfants à faible revenu de jouer au hockey ont perdu leur source de revenus.<sup>10</sup>

## 16. QUI PROFITE DU REFINANCEMENT DES CONTRATS DE PPP?

Une fois la phase de construction risquée d'un PPP terminée, il arrive souvent que les projets soient refinancés, ce qui peut faire grimper considérablement les profits, parce que l'emprunt devient moins coûteux. Le secteur public ne profite pas du refinancement à moins que le contrat ne le prévoie spécifiquement. Au Royaume-Uni, les contrats prévoient un partage de 30/70 public-privé des économies de refinancement. Mais selon des faits publiquement accessibles, la plupart des contrats conclus au Canada ne prévoient pas ce genre d'exigence. Puisque les contrats de PPP sont cachés derrière des règles de confidentialité commerciale, il est presque toujours impossible de calculer le profit du secteur privé, ni de savoir de combien il augmentera après le refinancement.

À l'étape du refinancement, les gestionnaires de projet réalisent souvent d'importants profits en « revendant » la propriété à d'autres sociétés privées. Parfois, les projets font l'objet de nombreux transferts, comme dans le cas de l'hôpital d'Abbotsford, en C.-B. Cette pratique empêche le secteur public de savoir exactement qui sont les partenaires, ce qui entraîne des problèmes de relations et de continuité. Il arrive fréquemment au R.-U. — et de plus en plus au Canada — que le propriétaire final soit situé dans un paradis fiscal quelque part à l'étranger.

# 17. QU'EN EST-IL DU RISQUE DE RENÉGOCIATION EN PLEIN MILIEU DU CONTRAT?

Les contrats de PPP sont souvent renégociés avant même l'achèvement d'un projet, comme ce fut le cas pour plusieurs hôpitaux en Colombie-Britannique. Cela peut se produire lorsque le secteur public modifie ses spécifications, lorsqu'il y a des dépassements de coûts ou lorsque les sources de revenus prévues ne se concrétisent pas. Renégocier un contrat lorsqu'un projet de PPP est bien avancé peut coûter cher au secteur public parce qu'à cette étape, il n'y a pas de processus concurrentiel et le secteur public est vulnérable à la perturbation des services. S'il sait que le secteur public est ouvert aux renégociations plus tard, le consortium privé peut délibérément présenter une soumission plus basse pour le contrat initial.

Les PPP sont un phénomène relativement récent au Canada et les contrats durent très longtemps. Il est donc trop tôt pour évaluer la vulnérabilité du secteur public aux possibles renégociations de contrats. Mais le risque est réel, comme l'a montré l'expérience de l'Amérique latine<sup>11</sup> en particulier et le secteur public doit en être conscient.





# OPTIMISATION DES RESSOURCES ET TRANSFERT DE RISQUE



# 18. LES PPP ASSURENT-ILS L'OPTIMISATION DES RESSOURCES?

Les PPP se justifient sous prétexte qu'ils garantissent l'« optimisation des ressources » ou OR. L'optimisation des ressources est basée sur une analyse de « la plus faible combinaison de coûts d'investissements, d'exploitation et d'entretien pour la durée de vie d'un projet ». <sup>12</sup> Les défenseurs des PPP affirment tenir compte de considérations comme l'emploi, le développement économique, l'environnement et la santé et la sécurité. En fait, la minimisation des coûts est le but véritable de l'OR et le processus d'évaluation n'est ni transparent ni objectif, peu s'en faut.

Une évaluation de l'OR compare les coûts entre un projet réalisé en PPP et un projet réalisé de manière conventionnelle. Si les coûts d'un PPP sont plus faibles, le projet est réalisé en PPP. Sans ce calcul, et à moins qu'il soit impossible de procéder de manière conventionnelle, absolument rien ne justifie le choix du modèle en PPP.

Pourtant, on peut citer plusieurs exemples de PPP canadiens dont l'OR n'a pas été évaluée, notamment le pont Charleswood, le réaménagement du parc Lansdowne à Ottawa, l'entente du Nouveau-Brunswick avec Shannex Inc. pour fournir 216 nouveaux lits de foyers de soins infirmiers et l'entente avec Amicus pour un établissement de soins de longue durée à Saskatoon.

Pour calculer l'OR, un comparateur du secteur public (CSP) doit d'abord être mis au point. Ce comparateur montre, en détail, les coûts et avantages de la méthode conventionnelle du secteur public, y compris une évaluation des risques pour la durée du projet. Les coûts du PPP sont comparés à ce modèle financier complet. Cela peut sembler simple, mais ce ne l'est pas.

- Les deux projets comparés doivent être d'une même capacité et offrir la même qualité de services. Dans le cas de l'usine de traitement des eaux usées de Moncton, les partisans du PPP soutiennent qu'il a permis d'économiser 10 millions de dollars en coûts d'investissements. Mais le comparateur du secteur public était une usine beaucoup plus grande, aucune évaluation n'a été faite avec des usines comparables et aucune projection future n'a été imaginée au cas où une capacité additionnelle serait nécessaire.
- Il devrait exister une « neutralité concurrentielle » entre les propositions du secteur public et celles du PPP; autrement dit, chacune devrait être traitée de la même façon dans certains domaines importants. Les promoteurs des PPP veulent que les soumissions privées soient réduites (ou le CSP haussé) pour tenir compte des impôts sur un PPP qui ne seraient pas payés dans un mode conventionnel, comme les taxes de vente, les impôts sur les salaires ou les impôts fonciers.
- D'autres répercussions, par exemple sur l'emploi, le développement économique, l'environnement et la santé et la sécurité, devraient être prises en compte mais elles le sont rarement.

- Les PPP doivent faire l'objet d'appels d'offre ouverts, publics et concurrentiels. Ce processus est essentiel pour établir le coût total d'un PPP et est l'un des piliers sur lesquels les défenseurs des PPP s'appuient pour affirmer que ce modèle offre une efficacité et une OR supérieures. Il est aussi crucial pour assurer la transparence et l'ouverture du processus d'OR et pour réduire la possibilité de fraude et de corruption. Pourtant, au cours des dernières années, plusieurs PPP canadiens très importants ont été accordés sans soumission (voir la question 32 ci-dessous).
- Les appels d'offre pour les PPP sont souvent sans concurrence ou presque. C'est ce qui est arrivé à l'hôpital d'Abbotsford (où une évaluation de l'OR a été effectuée une fois le contrat signé)<sup>13</sup> et pour le projet de plus de 2 milliards de dollars du Centre hospitalier de l'Université de Montréal.<sup>14</sup> De grands projets municipaux, comme le prolongement de l'autoroute Disraeli à Winnipeg, n'ont eu que deux soumissionnaires. Il est généralement accepté qu'il faut au moins trois soumissionnaires pour un processus concurrentiel. La taille, la complexité et l'engagement financier d'un PPP excluent la participation d'entreprises de construction et de fournisseurs de petite ou moyenne taille, ce qui réduit d'autant la concurrence.
- Les comparaisons de coûts qui estiment le montant total dépensé pendant la durée du contrat faussent généralement les résultats en faveur des PPP. Les coûts ou avantages futurs d'un projet peuvent être convertis en argent d'aujourd'hui en « actualisant » les sommes concernées, selon l'argument voulant que les sommes futures valent moins que les sommes d'aujourd'hui parce que « le temps, c'est de l'argent ». Plus le taux d'actualisation est élevé et plus le coût ou l'avantage semblent loin dans le futur, plus la valeur présente est faible.

Bien que l'inflation ne soit pas la même chose que l'actualisation, les effets de l'inflation montrent bien comment cette dernière fonctionne. Avec une inflation de deux pour cent, un dollar vaudra 98 cents dans un an. En utilisant un taux d'actualisation de sept pour cent, un dollar vaudra 93 cents dans un an et continuera à décliner rapidement avec le temps.

Par conséquent, le choix d'un taux d'actualisation est d'une importance cruciale. Mais il n'existe pas de taux convenu au Canada. Certains soutiennent que le taux d'actualisation devait être faible pour tenir compte de l'obligation d'une société à répondre aux besoins de générations futures qui assumeront les coûts d'un PPP. À l'autre extrême, certains affirment qu'il devrait être égal au coût d'emprunt du secteur privé. D'autres modèles utilisent les coûts d'emprunt du secteur public, habituellement situés entre les deux extrêmes.

Au Canada, les taux d'actualisation utilisés ont tendance à être élevés, ce qui profite aux PPP, parce que les coûts des comparateurs du secteur public sont plus souvent des coûts « initiaux », au début du cycle de vie d'un projet, tandis que ceux des modèles en PPP sont des coûts de fin. Des taux d'actualisation élevés favorisent les PPP et créent l'illusion d'une optimisation des ressources, en réduisant les coûts finals en termes de valeur présente, comparativement au modèle public. Un changement relativement mineur du taux d'actualisation peut modifier radicalement l'OR globale d'un PPP. Dans le cas de l'hôpital d'Abbotsford, un taux d'actualisation de six pour cent a été utilisé pour montrer une OR de 39 millions de dollars, mais ce chiffre serait tombé à 13 millions de dollars avec un taux d'actualisation de cinq pour cent.

Les évaluations de l'OR doivent être impartiales, sans conclusions déterminées à l'avance, ce qui n'est pas facile dans le contexte politique actuel, car les agences nationale et provinciales de PPP exercent des pressions sur les municipalités. Pendant qu'il était à la tête de Partnerships BC, qui conseille les municipalités en matière de calculs d'OR, Larry Blain a déclaré que « les comparateurs du secteur public ne vous seront pas très utiles de toute façon, parce que je peux noircir l'image du secteur public tant que je veux pour mieux faire paraître le secteur privé ». <sup>15</sup>

En outre, il est difficile de trouver des experts-conseils objectifs pour préparer des évaluations de l'OR. Les grandes sociétés d'experts-conseils sont toutes en faveur des PPP, elles sont très engagées elles-mêmes dans les projets et, même lorsqu'elles ne le sont pas, elles sont membres du CCPPP. Dans le cas du projet de 2 milliards de dollars Canada Line à Vancouver, seule KPMG a été jugée « suffisamment indépendante par rapport au processus pour fournir le niveau de crédibilité, d'objectivité et de transparence » nécessaire à la préparation du CSP, <sup>16</sup> mais KPMG avait des liens directs avec des membres individuels des consortiums participant à l'appel d'offre et avait exprimé publiquement sa préférence à l'égard des PPP. <sup>17</sup>

Comme le soutient Stuart Murray du Centre canadien pour les politiques alternatives, « les cabinets comptables font maintenant tellement d'argent grâce aux projets de PPP qu'il semble improbable qu'ils en disent du mal un jour ». <sup>18</sup> Ainsi, les municipalités qui envisagent le recours aux PPP doivent trouver des sociétés d'experts-conseils plus petites et impartiales, ou développer leur capacité à l'interne pour évaluer de manière indépendante l'optimisation des ressources.

## 19. QUELLE EST L'IMPORTANCE DU RISQUE DANS LES ÉVALUATIONS DE L'OR DES PPP?

Étant donné que le financement privé est plus coûteux, que le secteur privé construit toujours les projets du secteur public, que ce soit en PPP ou non, et que les coûts de transaction des PPP sont plus élevés, comment pourrait-on juger que les PPP peuvent assurer une optimisation des ressources?

La principale justification invoquée est que les PPP transfèrent d'importants risques du secteur public au secteur privé. L'autre argument fait valoir que le secteur privé est plus efficace en ce qui a trait à l'exploitation et à l'entretien des projets — un argument qui sera abordé plus loin.

Bien que le degré et le type de risque varient, les plus fréquents dans les projets municipaux en PPP sont les risques pendant la construction (dus aux erreurs d'établissement des coûts, aux retards de construction ou aux problèmes environnementaux et techniques) et le risque constant que les revenus consacrés au projet soient insuffisants (risques de la demande). L'Annexe 2 présente une liste complète des risques possibles.

Les risques liés au projet sont étroitement associés à la structure financière des PPP. La société du projet pourrait ne toucher aucun paiement avant l'achèvement du projet, ou presque. L'argent emprunté, habituellement autour de 90 pour cent du coût d'investissement, comporte une prime de risque élevée. Les capitaux propres, habituellement autour de dix pour cent du coût en capital, sont aussi souvent à risque pendant cette phase.

Cette vulnérabilité des capitaux et la nécessité de rembourser la dette sont utilisées comme arguments pour expliquer le transfert de risque vers le secteur privé. Ce secteur privé a de forts incitatifs pour terminer les projets dans les délais prévus et dans le respect du budget. Lorsque la phase de construction est terminée, ce risque diminue radicalement. La dette est souvent refinancée à des taux moindres et les capitaux propres sont souvent « revendus ». Le secteur public doit quantifier le risque du projet et conclure des contrats qui font clairement passer le plus de risque possible au secteur privé.

Le risque de la demande ou du revenu est important lorsque les paiements de location sont liés au niveau d'utilisation de l'actif ou des services d'un PPP. Les paiements de location pour les autoroutes en PPP dépendent du nombre de véhicules qui empruntent l'autoroute et du coût du péage. Les paiements de location pour une usine de traitement des eaux usées peuvent dépendre des tarifs d'eau et des niveaux de consommation. Si l'estimation de l'utilisation ou des prix est incorrecte, il y aura manque de revenus. Il faut alors se demander qui doit combler la différence.

Là encore, ces risques doivent être quantifiés et les contrats de PPP doivent préciser la mesure dans laquelle le secteur privé assumera des risques autrefois pris presque entièrement par le secteur public.

On peut trouver des évaluations de l'OR pour des PPP sur les sites Web d'Infrastructure Ontario et de Partnerships BC. Pour l'Ontario, les évaluations montrent très clairement que le transfert de risque à lui seul confère un avantage certain aux PPP par rapport à la méthode conventionnelle. L'hôpital de Credit Valley donnerait une OR de 26 millions de dollars, selon un transfert de risque évalué à 39,7 millions de dollars. Le palais de justice régional de Durham montre une OR de 49 millions de dollars, pendant que le transfert de risque serait de 132 millions de dollars. Pour le centre des données du ministère des Services gouvernementaux, on montre une OR de 64 millions de dollars et un transfert de risque de 150 millions de dollars. On n'explique pas comment un transfert de risque peut être aussi élevé pour des édifices aussi simples qu'un palais de justice (39,5 pour cent du coût final du PPP) ou un centre de données (42,6 pour cent du coût final du PPP) – le public doit les croire sur parole.

Une méthodologie semblable a été utilisée à Winnipeg. Selon Deloitte & Touche, le Chief Peguis Trail offre une OR de 31 millions de dollars et le transfert de risque s'élève à 51,4 millions de dollars, ou plus du tiers du coût du PPP de 147,8 millions de dollars. Dans ce cas, environ 14 millions de dollars sont consacrés aux risques de la planification et de l'approbation du projet, un peu moins de 10 millions de dollars le sont aux risques de conception et de construction et presque 27 millions de dollars – c'est-à-dire plus que les autres risques combinés – aux risques de l'exploitation, de l'entretien et du cycle de vie. Ces chiffres sont très difficiles à justifier, mais ni le public, ni le conseil municipal n'ont le droit de savoir comment ils ont été calculés, ni de les remettre en question.

# 20. SI L'ÉVALUATION DU RISQUE EST CRUCIALE DANS LE CALCUL DE L'OR, COMMENT LE MESURE-T-ON?

De plus en plus, au Canada, la méthode d'estimation du risque utilisée par Infrastructure Ontario, l'agence du gouvernement ontarien qui évalue les PPP et en fait la promotion, semble gagner du terrain. Le traitement est basé sur le rapport d'un expert-conseil qui aurait examiné 60 risques relatifs à l'investissement dans l'infrastructure et mesuré leur probabilité et leurs effets possibles. Toutefois, aucun fait n'était proposé pour appuyer ces estimations génériques de différents types de risques et les calculs effectués pour des projets spécifiques n'ont pas été rendus publics.

Dans le cas du pont Disraeli, les experts-conseils de Deloitte & Touche ont refusé de divulguer les données sur les risques en invoquant la confidentialité commerciale, malgré les demandes et les appels soumis en vertu des règles d'accès à l'information de la Ville de Winnipeg. Toutefois, le PPP a été justifié uniquement sur la base du calcul des risques. Il n'existe aucune vérification indépendante des suppositions sur les transferts de risque dans les évaluations de l'OR de PPP où que ce soit au pays. Pourtant, le transfert de risque est la principale raison invoquée pour le recours aux PPP.

Au R.-U., où les PPP existent depuis beaucoup plus longtemps, l'Association britannique des comptables agréés et l'école d'administration des affaires de Manchester ont récemment conclu que « les avantages généraux du financement privé n'ont pas été démontrés ». Leur étude montre que les avantages du financement privé, du transfert de risque et du processus décisionnel amélioré sont « trop nébuleux pour permettre d'affirmer avec certitude qu'ils compensent les coûts additionnels connus qui découlent en moyenne du coût en capital, des coûts de transaction et de la réduction de la marge de manœuvre ». <sup>19</sup> Examinant l'expérience mondiale des PPP des 30 dernières années, le rapport conclut que « l'optimisation des ressources est difficile à établir de manière convaincante étant donné les coûts plus élevés associés au financement privé et l'importante prime à payer pour le transfert de risque, en plus des sérieux problèmes de reddition de comptes pour les engagements pris à l'égard des fournisseurs de financement privé ». <sup>20</sup>

On en sait très peu sur le transfert de risque, parce que très peu d'études sérieuses ont été menées sur le sujet. Dans l'une de ces études, Vining et Boardman concluent que « bien que le transfert de risque soit un but majeur de nombreux gouvernements.... notre examen des faits canadiens indique que dans la négociation (et la renégociation) de PPP, les gouvernements ont rarement réussi à atteindre un transfert de risque important, en particulier en ce qui a trait au risque d'utilisation ». <sup>21</sup> Les auteurs poursuivent en affirmant que « dans les projets

d'infrastructure, il est rarement sage d'essayer de transférer d'importants risques au secteur privé ». <sup>22</sup> Une étude réalisée en 2010 sur de grands projets de PPP au Canada a aussi conclu que le transfert de risque était généralement très faible. <sup>23</sup>

En outre, il est difficile d'évaluer le transfert de risque parce que les contrats de PPP sont assujettis aux dépassements de coûts, aux réductions de la portée et aux retards, des éléments qui sont parfois cachés dans la renégociation des contrats. Les arguments pro-PPP oublient aussi de parler du temps qu'il faut pour négocier les contrats, et font ainsi de la livraison à temps un concept beaucoup plus souple. Enfin, étant donné la longue durée de la plupart des PPP, les contrats peuvent être renégociés de nombreuses années après le début du projet, ce qui rend désuets les précédents calculs de l'OR.

## **21. FAUT-IL NÉCESSAIREMENT UN PPP POUR ASSURER LE TRANSFERT DE RISQUE DANS UN PROJET?**

Les risques liés au projet, que ce soit pour la planification, la conception ou la construction, sont souvent la principale difficulté des projets d'infrastructure. Le transfert au secteur privé du risque de dépassement de coûts et de retards est la justification principale des PPP. Mais il existe des moyens de transférer le risque d'un projet dans la méthode conventionnelle. Les petits entrepreneurs, qui sont ceux qui réalisent normalement les projets municipaux, ne voient pas la nécessité de conclure des PPP pour éviter ce risque.

John Knappett, un petit entrepreneur de la Colombie-Britannique, a affirmé ce qui suit : « Notre société a réalisé des centaines de projets du secteur public en C.-B. au cours des 25 dernières années. Nous avons rarement été en retard et nous n'avons jamais dépassé le budget. Je le sais parce que lorsque nous soumissionnons un contrat à somme stipulée, nous avons un budget fixe et des échéances annexés au contrat. Si nous sommes en retard, la province impose des pénalités et si nous dépassons le budget, nous absorbons les coûts sans frais pour la province. » <sup>24</sup>

Les risques d'un projet peuvent être transférés aux entrepreneurs privés dans la méthode conventionnelle par des pénalités ou des exigences d'assurance. Bien qu'il existe aussi certains problèmes dans les projets limités à la conception-construction, c'est un autre moyen de transférer le risque sans avoir recours au financement privé ou à l'exploitation privée à long terme d'installations publiques.



## **22. LES MUNICIPALITÉS SONT-ELLES EN MESURE D'ÉVALUER ET DE MINIMISER LES RISQUES?**

Une évaluation adéquate et précise des risques est difficile dans la plupart des cas et dépasse habituellement la capacité de la majorité des municipalités. En même temps, il est difficile d'obtenir des conseils impartiaux. Dans le cas du centre d'activités de South Okanagan, les risques de projet et ceux des revenus ont été incorrectement estimés, et le contrat de PPP n'assurait pas de transfert de risque au partenaire privé. Résultat : la Ville de Penticton a été entièrement responsable des dépassements de coûts de 25 millions de dollars pour un projet de 56 millions de dollars. La Ville a aussi dû absorber le manque à gagner des revenus annuels causé par les mauvaises prévisions et a augmenté les frais d'utilisation. Selon les gestionnaires municipaux, du point de vue du partenaire privé, c'était un « contrat blindé ».<sup>25</sup> Plusieurs autres projets municipaux en PPP ont subi de tels dépassements de coûts et manques à gagner.<sup>26</sup>

Au bout du compte, ce sont les gouvernements qui sont responsables de fournir les services publics. Si l'exploitant d'un PPP fait faillite ou se soustrait à ses responsabilités parce que les profits ne sont pas assez élevés, tous les risques, souvent amplifiés, reviennent au secteur public. Pourtant, on tient rarement compte de cette possibilité dans l'évaluation des risques.

## **23. SI LE RISQUE N'EST PAS TRANSFÉRÉ DANS LES PROJETS DE PPP, QUELLES SONT LES CONSÉQUENCES PROBABLES POUR LES MUNICIPALITÉS?**

Si les risques liés au projet et aux revenus ne sont pas transférés, les conséquences peuvent être graves. Penticton a payé un prix élevé pour les dépassements de coûts en capital et doit assumer les déficits annuels d'exploitation constants du centre d'activités South Okanagan. Ces déficits non prévus imposent un immense fardeau financier à la Ville.



Le centre d'activités devrait perdre 1,6 million de dollars en 2012, et le budget municipal a dû prévoir un déficit de 1,2 million de dollars en janvier 2012. Le non-transfert de risques a entraîné des compressions dans d'autres services et exercé des pressions sur la dotation en personnel et les salaires des employés du centre d'activités. Il faudra imposer d'autres compressions ou puiser dans les réserves pour équilibrer le budget de 2012. Un complexe récréatif en PPP de Cranbrook a aussi souffert de dépassements de coûts et de manques à gagner. Le projet est finalement revenu au secteur public et la municipalité s'est retrouvée avec le plus important endettement de toutes les municipalités de la Colombie-Britannique.<sup>27</sup>

L'omission du transfert de risques liés au projet ou aux revenus est facile à remarquer et oblige habituellement le secteur public à combler la différence, mais le non-transfert de risques liés au projet dans les projets plus complexes peut être caché. À long terme, toutefois, il prendra la forme de paiements plus élevés versés aux sociétés privées.



# QUALITÉ DES SERVICES PUBLICS ET INTÉRÊT PUBLIC



# 24. LES PPP ASSURENT-ILS DES SERVICES ET UN ENTRETIEN DE MEILLEURE QUALITÉ?

Les défenseurs des PPP soutiennent que le secteur privé permet d'améliorer la qualité de la prestation des services. On présume que la concurrence et la structure d'incitatifs et de pénalités que les PPP sont censés offrir rendent le secteur privé plus efficace. Les partisans des PPP affirment aussi que les contrats d'entretien des PPP offrent la garantie à long terme que les actifs publics seront mieux entretenus que dans la plupart des projets conventionnels.

Comme le soutient le Fonds monétaire international, « une bonne partie des arguments en faveur des PPP repose sur l'efficacité relative du secteur privé ». Pourtant, « on ne peut pas tenir pour acquis que les PPP sont plus efficaces que l'investissement public et que la prestation de services par les gouvernements... Bien qu'il existe une abondante documentation sur le sujet, la théorie est ambiguë et les faits empiriques mitigés ». <sup>28</sup> En fait, une étude de la littérature « indique fortement qu'il n'existe aucun avantage intrinsèque systématique à l'exploitation par le secteur privé en ce qui a trait à l'efficacité. Rien ne permet de soutenir qu'un exploitant du secteur public soit intrinsèquement moins efficace et efficace ». <sup>29</sup>

L'argument en faveur de la supériorité de l'entretien est aussi fallacieux. Bien sûr, il faut mieux entretenir les actifs municipaux. Mais les municipalités ne devraient pas avoir à payer une prime en concluant un engagement à long terme rigide pour entretenir leurs actifs en PPP. Ce faisant, elles renoncent à la marge de manœuvre voulue pour allouer des dollars d'entretien là où ils sont le plus nécessaires au cours d'un exercice budgétaire. Il est particulièrement problématique que la population ne connaisse pas la valeur en dollars des garanties d'entretien des projets en PPP. Cette information gardée confidentielle pour des raisons commerciales, dit-on, est pourtant accessible dans les projets du secteur public. L'écart dans le traitement des budgets d'entretien contrevient à toutes les exigences en matière de transparence et de reddition de comptes.

# 25. LES PPP OFFRENT-ILS UNE PLUS GRANDE INNOVATION ET UNE MEILLEURE CONCEPTION DES INFRASTRUCTURES PUBLIQUES?

Les promoteurs des PPP affirment que la participation du secteur privé permet une plus grande innovation et une meilleure conception des projets publics parce qu'il faut faire preuve de créativité lorsque les budgets sont fixes. Les faits corroborent peu ces affirmations. Mais même si c'était le cas, les municipalités peuvent conclure des contrats à prix fixe ou de conception-construction sans avoir recours à un PPP pour le financement, la propriété, l'exploitation ou l'entretien. En outre, les architectes sont d'avis qu'en amalgamant conception et construction, les PPP sacrifient la conception esthétique créatrice au profit d'une minimisation des coûts.

Dans le cas du projet Canada Line SkyTrain à Vancouver, une partie de « l'innovation » du secteur privé a été de prévoir des revenus accrus en ajoutant un plus grand nombre de trains au milieu de la journée et à réduire les coûts en construisant moins de stations. Ce changement a été rejeté dans l'estimation des coûts du comparateur du secteur public.

# 26. LES CITOYENS PAIERONT-ILS PLUS?

Parfois, la nécessité d'assumer les coûts d'emprunt et de transactions plus élevés des PPP (ainsi que de faire de l'argent pour les partenaires privés, ce qui n'est pas un enjeu dans les projets publics) mène à une augmentation directe du coût du service fourni. Il faut alors instaurer, ou augmenter, des péages, des tarifs d'eau, des frais d'aréna ou des frais pour l'utilisation de locaux d'écoles après les heures de classe.

La prime élevée payée pour que le partenaire privé accepte les risques entraîne souvent une hausse du coût que paieront les citoyens pour une infrastructure ou des services — même si le risque est réellement transféré. Ces paiements plus élevés seront cachés dans des coûts de contrats de PPP qui pèseront lourdement sur les budgets des municipalités pendant de nombreuses années à venir.

# 27. QUELS SONT LES EFFETS DES PPP SUR LES TRAVAILLEUSES ET TRAVAILLEURS?

Souvent, lorsque le secteur privé soutient qu'il est plus efficace que le secteur public, cela se traduit par une réduction des coûts de main-d'œuvre. Des travailleuses et des travailleurs sont mis à pied, une main-d'œuvre non syndiquée est employée, les salaires, régimes de retraite et avantages sociaux sont diminués ou les heures et les conditions de travail sont réduites. Cette attitude est particulièrement fréquente dans les PPP de prestation de services, où l'on confie un budget ou une partie du budget à un partenaire privé pour fournir des services autrefois offerts par le secteur privé en échange d'une partie des économies qui seront réalisées.

Dans le cas du réseau des eaux potables et usées de Hamilton-Wentworth, l'entreprise privée a mis à pied la moitié du personnel, réduisant ainsi le budget de fonctionnement de près de 40 pour cent.<sup>30</sup> Il en est résulté une diminution catastrophique de la qualité du service. Les compressions imposées dans le personnel du secteur public ont aussi été l'une des principales caractéristiques du projet de restructuration d'affaires de l'Ontario et du projet d'alimentation dans les hôpitaux d'Urban Shared Services à Winnipeg, qui ont tous deux connu d'importants problèmes de fonctionnement.

D'autres PPP canadiens ont économisé en ayant recours à une main-d'œuvre non syndiquée là où des travailleuses et travailleurs syndiqués auraient été employés avec de meilleurs salaires, avantages sociaux et conditions de travail. C'est ce qui est arrivé à l'école Evergreen Park, à l'autoroute Fredericton-Moncton, à l'usine d'épuration des eaux usées de Moncton et au réseau de distribution d'eau potable de Moncton. Dans de tels cas, les municipalités peuvent raisonnablement s'attendre à de l'opposition des travailleurs du secteur public et de leurs syndicats.

# 28. QUELS SONT LES EFFETS DES PPP SUR LES COLLECTIVITÉS?

Les PPP peuvent avoir des répercussions néfastes pour les collectivités et celles-ci ne sont pas toujours apparentes à la signature des contrats. La réduction des salaires et l'élimination d'emplois ont des effets d'entraînement sur les entreprises locales et la qualité de vie des communautés. L'ajout du facteur profit dans la prestation de services peut faire passer les dépenses faites dans la collectivité à des centres d'affaires situés ailleurs au pays ou même à l'étranger. Au Royaume-Uni, et de plus en plus souvent au Canada, les reventes d'actifs ont fait passer la propriété des PPP à des paradis fiscaux situés on ne sait trop où dans le monde.

Les petits entrepreneurs locaux, qui comptent beaucoup sur les contrats municipaux et autres projets locaux, soutiennent que les PPP leur font perdre des affaires. Diverses associations de constructeurs de la Colombie-Britannique (Vancouver Island Construction Association, B.C. and Canadian Construction Associations et Independent Contractors and Businesses Association) ont exprimé des doutes à l'égard des PPP. Leurs membres croient que le nombre de soumissionnaires est trop faible pour les projets de PPP et que les calculs de l'optimisation des ressources sont faussés. Avec la Merit Contractors Association of Alberta et la Alberta Construction Association, ils se sont aussi objectés à l'amalgame en PPP de petits projets pour obtenir des économies d'échelle. Ils craignent que si de grands projets de PPP, qui ont recours à d'importantes sociétés de construction hors province, deviennent la norme, les connaissances et le savoir-faire locaux en construction et la capacité de construire et d'entretenir des écoles, des hôpitaux, des routes et des ponts disparaîtront.

Les municipalités doivent être particulièrement sensibles aux risques que font peser les PPP sur l'environnement. Les réductions de main-d'œuvre effectuées dans le cadre du projet de traitement des eaux usées et des égouts de Hamilton-Wentworth ont mené à une pollution causée par des égouts non traités dans le port de Hamilton. Le contrat du PPP avait été si mal rédigé que le gouvernement régional a fini par devoir assumer tous les coûts du nettoyage. Une étude menée sur l'abandon du PPP pour le traitement des eaux usées à Whistler, en Colombie-Britannique, a conclu que les économies prévues dans l'entente venaient en partie du transport par camion des eaux d'égout à travers de nombreux bassins versants d'une grande fragilité écologique. La municipalité demeurait responsable de tout déversement et des coûts de nettoyage.<sup>31</sup> Ce ne sont pas tous les projets municipaux qui comportent ce genre de risque, mais ceux qui sont visés ne devraient pas avoir à assumer des risques supplémentaires dus aux mesures d'économie mise en place pour créer du profit.

## 29. LES PPP AMÉLIORENT-ILS LA TRANSPARENCE ET LA REDDITION DE COMPTES?

Les défenseurs des PPP soutiennent qu'ils accroissent la transparence et la reddition de comptes pour ce qui est des dépenses consacrées aux services publics et aux infrastructures, puisqu'ils ouvrent les étapes d'un projet aux appels d'offre et aux examens externes. La participation directe des banques et autres institutions financières aux PPP est censée ajouter une couche de responsabilité comparativement aux projets conventionnels. Dans les PPP, le partenaire privé est aussi obligé, par contrat, de respecter certains niveaux de rendement à défaut de quoi il devra payer des pénalités financières.

En pratique, toutefois, les PPP pourraient ne pas favoriser la transparence, car les contrats sont souvent protégés par la confidentialité commerciale et exemptés des lois de l'accès à l'information. Bien que les agences de PPP de la Colombie-Britannique et de l'Ontario rendent publics plus de renseignements, dont les contrats de PPP et les évaluations de l'OR, beaucoup de chiffres nécessaires à une évaluation complète des projets sont soit omis, soit délibérément caviardés. En Colombie-Britannique, une information financière essentielle sur les PPP a été refusée sous prétexte qu'il s'agissait d'un « secret ministériel ». L'information publiée a une valeur limitée en ce qui a trait à la transparence ou à la reddition de comptes des projets de PPP.

Les experts-conseils fournissant des avis « impartiaux » se cachent aussi derrière la confidentialité commerciale. Ils n'accordent aucun accès à des hypothèses pourtant vitales pour leurs conclusions, comme la source de leurs calculs de risques. En outre, leurs examens de l'OR sont souvent assortis de réserves qui rendent l'ensemble de l'évaluation hautement contestable. PricewaterhouseCoopers, dans son évaluation de l'établissement correctionnel pour jeunes de Brampton, conclut que le PPP offrirait une meilleure optimisation des ressources que le mode conventionnel. Mais la société d'experts-conseils modère son affirmation en précisant que « nous n'avons pas vérifié, ni tenté de vérifier indépendamment l'exactitude ou l'intégrité des renseignements ou hypothèses sous-jacents du CSP, qui étaient fournis par [Infrastructure Ontario], et/ou l'offre finale du soumissionnaire retenu, et nous n'avons pas non plus vérifié ni examiné le modèle financier du soumissionnaire retenu ». <sup>32</sup>

Les PPP limitent aussi grandement la reddition de comptes démocratique en liant les mains de futures administrations municipales pour des périodes pouvant aller jusqu'à 30 ans ou plus. Mais ce qui est encore plus troublant, c'est que les promoteurs des PPP au Canada ont parfois versé des contributions aux campagnes électorales de conseillers sympathiques à leur cause, comme dans le dossier du réseau d'eaux usées et d'égouts de Hamilton-Wentworth<sup>33</sup> et, apparemment, dans celui de l'aménagement du parc Lansdowne à Ottawa.<sup>34</sup> Bien qu'elles ne soient pas illégales, ces contributions sont extrêmement discutables.

En effet, il est fréquent de cacher de l'information aux citoyens et d'empêcher la participation du public aux décisions concernant les PPP. Les citoyens ont rarement la possibilité d'exprimer officiellement leurs points de vue sur la gestion d'un projet en PPP. Dans les quelques cas où la population a pu donner son avis officiellement ou que la question a fait l'objet d'un vote public, les citoyens ont rejeté les PPP. Les citoyens de Victoria, en Colombie-Britannique, ont profité d'assemblées publiques pour s'opposer à un PPP pour un nouveau projet de réseau d'égouts. En 2011, 75 pour cent des électeurs d'Abbotsford, en Colombie-Britannique, ont rejeté un projet de traitement et d'approvisionnement de l'eau potable en PPP.



# PPP, MUNICIPALITÉS ET SOLUTIONS DE RECHANGE





# 30. LES PPP SONT-ILS INDIQUÉS POUR LES MUNICIPALITÉS?

Comme le présent guide l'a montré, il existe de sérieux problèmes de transparence, de perte de contrôle local et de rigidité dans des ententes de PPP qui durent plusieurs décennies. De plus, le propre plan d'entreprise de PPP Canada pour 2009-2014 reconnaît certaines des principales inquiétudes des municipalités par rapport aux PPP : la complexité et les coûts à l'étape de l'approvisionnement et du contrat – des problèmes que ressentent de manière particulièrement aiguë les petites collectivités; les dépenses à long terme engendrées par les coûts plus élevés du financement par le secteur privé; la diminution des connaissances, du savoir-faire et des capacités à l'interne; et la nécessité d'entretenir et de mettre à niveau l'infrastructure existante.<sup>35</sup> En général, on reconnaît, même chez les partisans des PPP, que le modèle n'est pas indiqué pour les petites municipalités, pour plusieurs raisons :

- Les coûts de transaction sont élevés et ne peuvent pas se justifier dans les petits projets;
- Les petites municipalités ne sont pas de taille devant les grandes multinationales internationales lorsque vient le temps de négocier des contrats;
- Étant donné le roulement chez les conseillers et le personnel, la « mémoire institutionnelle » des municipalités n'est pas suffisante pour superviser et contrôler correctement des contrats de PPP qui durent des décennies;
- Les grandes sociétés privées perdent les économies d'échelle dans les petits projets et n'ont pas tendance à les soumissionner.

Même les grandes municipalités ont connu leur lot de difficultés avec les contrats de PPP, comme des dépassements de coûts (Canada Line à Vancouver), le défaut de transférer le risque lié à la demande (pont Golden Ears en Colombie-Britannique), et l'importance des subventions et renflouements nécessaires (comme pour plusieurs centres de loisirs en PPP d'Ottawa).

# 31. JUSQU'À QUEL POINT LE SECTEUR MUNICIPAL ARRIVE-T-IL À SURVEILLER LES PPP?

Les ententes de PPP sont différentes de tout autre arrangement que peuvent conclure les municipalités. Elles sont complexes et des désaccords et des conflits pouvant nécessiter un arbitrage ou des procédures juridiques peuvent survenir. Les PPP exigent beaucoup de surveillance et d'évaluation du rendement du secteur privé pendant la durée de l'entente.

Il n'y a pas eu d'étude systématique menée auprès des municipalités canadiennes pour savoir si elles pouvaient surveiller et évaluer efficacement les PPP. La seule exception est Ottawa, où le vérificateur de la Ville a constaté que les contrats de PPP n'étaient pas officiellement supervisés. Bien qu'il existait un processus établi, financé et doté de personnel pour la surveillance des projets réalisés en mode conventionnel, il n'en existait aucun pour les PPP et le conseil était réticent à consacrer les ressources voulues à cette tâche.<sup>36</sup>

L'expérience des conseils scolaires, dont beaucoup sont comparables aux municipalités en ce qui a trait à la taille et aux connaissances du personnel, nous donne une idée de ce qui attend les municipalités dans la supervision des PPP. En Nouvelle-Écosse, les écoles en PPP très controversées créées au cours des années 90 ont connu beaucoup de problèmes de supervision de contrats. Le vérificateur de la province a trouvé de nombreux paiements excessifs versés aux entreprises et des paiements insuffisants faits aux conseils scolaires, sans parler de l'ambiguïté des contrats, de l'absence de système de vérification de la conformité aux contrats, de l'ignorance du contenu des contrats et du manque de mémoire institutionnelle à mesure que les employés du secteur public changeaient de poste ou prenaient leur retraite.<sup>37</sup> Il ne serait pas étonnant que les municipalités éprouvent des problèmes semblables avec leurs contrats de PPP.

## 32. QUE PENSENT LES PROFESSIONNELS DES PPP?

Plusieurs groupes professionnels, dont des ingénieurs, des architectes et des vérificateurs, ont exprimé des réserves par rapport aux PPP. Des ingénieurs ont critiqué les PPP en conception-construction parce qu'ils leur font perdre le contrôle de la qualité du projet au profit des entrepreneurs. Les ingénieurs du gouvernement du Québec se sont fortement opposés à la construction de l'autoroute 30 en PPP, notamment à cause des honoraires excessifs et sous-comptabilisés, des économies fictives, des évaluations de risques peu réalistes et des prévisions d'inflation incorrectes.<sup>38</sup>

Des architectes ont aussi fait appel à la prudence, déplorant les coûts élevés des « soumissions » (les coûts de transaction initiaux pour décrocher un projet en PPP), le fait que leurs dépenses ne soient pas remboursées pour les appels d'offre perdus et les problèmes de liquidité. Les coûts créés par les PPP en mode conception-construction ou par les retards de construction retombent souvent sur les architectes, qui ne sont pas en mesure de les absorber. Ils se plaignent aussi de la « vitesse effrénée » de l'activité de conception-construction amalgamée dans un PPP. Chacun de ces problèmes entraîne des « défis de qualité », compte tenu des budgets de construction fixes. Même sans ces pressions, les architectes sont critiques par rapport aux projets de PPP. Ils soutiennent que les PPP favorisent les économies de coût au détriment de l'esthétique et rendent souvent difficile l'interaction des architectes avec les usagers des installations.<sup>39</sup>

Les vérificateurs des gouvernements fédéral et provinciaux portent depuis longtemps un œil critique sur les PPP. Ils ont notamment soulevé des doutes sur les éléments suivants :

- des méthodes comptables douteuses qui tentent de comptabiliser à part les PPP (Winnipeg, pont Charleswood; Canada, pont de la Confédération; Alberta, foyers de soins de longue durée);
- des soumissions non concurrentielles (Ontario, Projet de transformation des affaires; Nouveau-Brunswick, foyers de soins infirmiers Shannex; Saskatchewan, soins de longue durée Amicus);
- manque de comparateurs du secteur public adéquats ou défaut de démontrer ou d'assurer l'OR ou le transfert de risque (Nouvelle-Écosse, écoles; Nouveau-Brunswick, école Evergreen, école Eleanor W. Graham et école Moncton North, autoroute Fredericton-Moncton; Alberta, foyers de soins de longue durée, Southeast Edmonton Ring Road; Québec, traitement de données; Ontario, hôpital de Brampton);
- coût excessif de l'emprunt privé (Nouveau-Brunswick, autoroute Fredericton-Moncton, école Evergreen; Nouvelle-Écosse, autoroute 104; Canada, pont de la Confédération);
- mauvaise rédaction des contrats et systèmes inadéquats de surveillance et de conformité (Ottawa, tous les PPP; Nouvelle-Écosse, écoles; Ontario, Projet de transformation des affaires, hôpital de Brampton; Colombie-Britannique, Academic Ambulatory Care Centre).

Les critiques des vérificateurs généraux à l'égard des pratiques douteuses des PPP ont eu des effets sur l'officialisation des procédures relatives aux PPP canadiens mais, comme le montre la liste ci-dessus, même des PPP très récents ont démontré des lacunes. Le véritable problème, c'est que les vérificateurs fédéral et provinciaux ne peuvent critiquer les PPP qu'une fois qu'ils ont été mis en œuvre. Ce qu'il faut, c'est un processus institutionnel transparent et responsable qui bloque les projets douteux avant leur mise en œuvre.

## **33. EST-IL FACILE DE SE DÉSENGAGER D'UN PPP?**

Si une municipalité décide de se retirer d'un PPP avant la fin du contrat, elle devra payer le prix fort. Le secteur privé conclut des ententes de PPP à long terme pour profiter du rendement élevé des investissements de capitaux et des rendements supérieurs à la moyenne pour les détenteurs d'obligations. Ceux-ci devront être indemnisés si leurs rendements sont menacés. Et le niveau d'indemnisation peut être très élevé.

Dans le dossier du pont Charleswood, des chercheurs ont eu recours à la loi de l'accès à l'information pour obtenir les détails de ce qu'il en a coûté à la Ville de Winnipeg pour acheter le pont avant l'échéance du contrat de 30 ans. L'une des options prévoyait que la Ville paierait la valeur actualisée présente des paiements de location dus, avec option d'achat la trentième année. En 2008, les coûts de rachat se seraient élevés à environ 17,5 millions de dollars. La construction du pont avait coûté moins de 10 millions de dollars et la Ville avait déjà fait des paiements de location de 15,5 millions de dollars entre 1995 et 2008.<sup>40</sup>

Même le désengagement avant le début d'un PPP peut être coûteux. À Ottawa, une décision du conseil municipal visant à annuler un projet de train léger en PPP en 2006 a mené à une poursuite de 175 millions de dollars intentée par Siemens pour rupture de contrat, qui s'est terminée par un règlement de 37 millions de dollars.<sup>41</sup>

Ainsi, avant de songer à signer un contrat de PPP, les municipalités doivent prévoir des stratégies de sortie possibles si le PPP ne répond pas aux attentes. Il est préférable que le désengagement se fasse avant que la municipalité ait signé le contrat. Autrement dit, les municipalités doivent faire preuve de prudence à l'étape des négociations et conserver autant de marge de manœuvre que possible. Mais si le projet se réalise, la municipalité devra chercher à protéger l'intérêt public en minimisant la durée du contrat, en stipulant des évaluations de rendement périodiques et en négociant des clauses de libération qui sont mutuellement acceptables et raisonnables.

Certaines ententes internationales de commerce et d'investissement peuvent présenter un certain danger pour les municipalités qui tentent de résilier un PPP ou de rapatrier des services dans le secteur public : l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA), l'Accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce, l'Accord sur le commerce, l'investissement et la main-d'œuvre (ACIMO) entre l'Alberta et la Colombie-Britannique, le New West Partnership entre la Colombie-Britannique, l'Alberta et la Saskatchewan, et l'Accord économique et commercial global (AECG) en train d'être négocié entre le Canada et l'Union européenne. En vertu de l'ALÉNA et du projet d'AECG, les entreprises américaines et européennes ont le droit de poursuivre pour perte de profits futurs. Ces contestations en vertu des droits des investisseurs ciblent le gouvernement fédéral et non la municipalité; le gouvernement fédéral exerce donc d'importantes pressions sur les municipalités pour les inciter à ne pas résilier le contrat.

## **34. EXISTE-T-IL DES SOLUTIONS DE RECHANGE AUX PPP POUR LES MUNICIPALITÉS?**

Les municipalités continuent à fournir la plupart des infrastructures et des services par le modèle conventionnel de l'approvisionnement dans le secteur public, sans avoir recours aux PPP. La dernière crise financière a rendu le financement des PPP plus coûteux et a réduit leur optimisation de ressources. Cette situation a créé une pression accrue sur le secteur public pour qu'il se tourne vers les PPP tout en contribuant plus de financement afin de les rendre plus attirant pour le secteur privé.

Pour les municipalités, la réponse adéquate aux préoccupations soulevées dans le présent guide consiste à renoncer aux PPP et à s'efforcer d'améliorer la prestation conventionnelle, par exemple en ayant davantage recours aux techniques de conception-construction avec des assurances de la qualité appropriées, une planification et une gestion meilleures des projets d'immobilisations et un plus grand recours aux contrats à prix fixes avec pénalités et incitatifs adéquats. Il faudra pour cela inévitablement améliorer les capacités de supervision et de planification des municipalités dans ces domaines, et renforcer les connaissances et le savoir-faire ainsi que la dotation en personnel, plutôt que de les réduire.

Les coûts d'emprunt municipaux peuvent diminuer considérablement en empruntant par l'entremise de fonds communs d'infrastructure, comme l'Autorité des finances municipales en Colombie-Britannique et ses contreparties de l'Ontario, de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick et de Terre-Neuve-et-Labrador. L'idée d'un Fonds d'infrastructure verte financé par l'émission d'obligations par les instances supérieures de gouvernement est aussi intéressante.

Les administrations locales devraient également inciter le gouvernement fédéral à accroître ses responsabilités en matière de financement des infrastructures. Les municipalités disposent de sources de revenus très limitées. En même temps, les projets locaux d'infrastructure favorisent le développement économique partout au pays. Ils sont dans l'intérêt national. Le gouvernement fédéral doit renouveler et améliorer son financement de l'infrastructure pour les villes et collectivités du Canada. Les collectivités doivent aussi avoir accès à des sources de revenus durables et croissants.

Plusieurs collectivités ont adopté des résolutions demandant au gouvernement fédéral de ne pas lier son financement de l'infrastructure aux PPP, car cette restriction limite l'autonomie des administrations locales. Le fonds fédéral des PPP doit être éliminé et l'argent doit être redirigé vers des projets qui gardent publics les actifs des collectivités.



# CONCLUSION



# DIX QUESTIONS ESSENTIELLES À POSER

En fin de compte, les municipalités doivent se méfier des PPP. Ils ne sont ni la meilleure option, ni la seule.

Pour les municipalités qui choisissent de se tourner vers un PPP, les réponses aux dix questions ci-dessous sont cruciales pour la protection des services publics, de la démocratie locale et de l'intérêt public. Les maires et les conseillers devraient se poser ces questions si le personnel, les experts-conseils ou les agences fédérales ou provinciales de PPP proposent des partenariats public-privé pour fournir des projets locaux d'infrastructure :

1. Y aura-t-il une consultation publique complète sur le projet, notamment sur la question de la prestation publique ou privée?
2. Les élus seront-ils pleinement informés des solutions de rechange et pourront-ils parler sans restriction de l'information qu'ils reçoivent sur le développement du PPP?
3. Les coûts complets et pour toute la durée du projet en PPP ont-ils été calculés et comparés à des solutions de rechange publiques pour fournir le même niveau et la même qualité de service, et les données et les calculs détaillés seront-ils rendus publics?
4. Quelle est l'importance des hypothèses de transfert de risque dans le projet de PPP et un transfert de risque promis pourrait-il plutôt se réaliser dans le cadre d'un processus public qui prévoit un contrat à prix fixe?
5. La municipalité sera-t-elle responsable de garantir les revenus du partenaire du secteur privé? Qui sera responsable des dépassements de coûts ou des lacunes du projet?
6. La municipalité possède-t-elle la capacité et les ressources voulues pour évaluer, administrer et superviser correctement un contrat de la durée, de l'ampleur et de la complexité d'un PPP?
7. Le PPP offre-t-il à la municipalité la marge de manœuvre nécessaire pour apporter des changements futurs à la prestation du service ou pour prendre d'autres décisions de politique publique visant à mettre fin au PPP à l'étape de l'approvisionnement et de résilier le contrat s'il n'est pas dans l'intérêt public?
8. Les experts-conseils qui font partie du projet sont-ils réellement indépendants? Sont-ils membres du Conseil canadien pour les partenariats public-privé? Représentent-ils des soumissionnaires du PPP de quelque façon que ce soit? Ont-ils profité, dans des projets, de la prestation de PPP?
9. Quels seront les effets des PPP sur l'économie locale et sur les emplois, les salaires et les avantages sociaux des travailleuses et travailleurs?
10. Quelles sont les chances des petites et moyennes entreprises locales soumissionnant le projet?





# ANNEXE 1





## **PRINCIPAUX TYPES DE PPP**

Les PPP sont des contrats de plusieurs décennies visant la prestation et la gestion privées de services ou d'infrastructures publics. Le secteur privé a toujours joué un rôle important dans l'approvisionnement, la conception et la construction en mode conventionnel de l'infrastructure publique. Toutefois, dans les contrats de PPP, le contrôle du secteur privé s'étend au financement, à la gestion, à l'exploitation et/ou à la propriété des infrastructures et services publics. Les PPP sont une forme de privatisation et font grimper les coûts, diminuer la qualité et perdre le contrôle public. Les obligations financières à long terme des PPP sont une forme de dette qui peut être cachée au public.

Voici certains types fréquents de PPP :

### **EXPLOITATION ET ENTRETIEN (EE)**

Une société ou un consortium de sociétés privées exploite, entretient et/ou gère, en vertu d'un contrat, des installations publiques pour une période déterminée.

### **CONCEPTION-CONSTRUCTION-EXPLOITATION (CCE)**

Le secteur privé signe un seul contrat pour concevoir et construire des installations, puis les exploiter et les entretenir pour une période déterminée.

### **CONCEPTION-FINANCE-CONSTRUCTION-LOCATION (CFCL)**

Le secteur privé signe un contrat pour la conception, le financement et la construction de nouvelles installations, qu'il loue ensuite au gouvernement ou à l'agence publique. Le secteur public verse des paiements de location prédéterminés. À la fin du bail, le secteur public peut louer de nouveau les installations ou les acheter à un coût qui correspond au solde non payé du bail ou, dans des cas extrêmes, à un prix équitable. Les installations peuvent être exploitées par le secteur privé ou le secteur public pendant la durée du bail.

### **CONCEPTION-CONSTRUCTION-FINANCE-TRANSFERT-EXPLOITATION (CTE)**

Le secteur public signe un contrat avec une société privée ou un groupe de sociétés pour la conception, le financement et la construction d'installations. Une fois les travaux achevés, la propriété est transférée (par vente ou par un autre type d'arrangement) au secteur public. Le secteur public loue ensuite les installations au secteur privé, qui les exploite. Habituellement, le bail est à long terme afin que le partenaire privé puisse récupérer son investissement et obtenir le taux de rendement qu'il souhaitait.

### **CONCEPTION-CONSTRUCTION-FINANCE-EXPLOITATION-TRANSFERT (CET)**

Le secteur public signe un contrat avec le secteur privé pour le financement, la conception, la construction et l'exploitation d'un nouveau projet pour une durée déterminée (la période de concession). Pendant la période de concession, qui est souvent de plus de 20 ans, le secteur privé détient et exploite les installations, ce qui lui donne un rendement sur son investissement grâce à une entente de location avec le secteur public, ou à des frais d'utilisation. À la fin de la période, le secteur public prend généralement possession des installations (bien qu'il puisse décider de ne pas continuer à les utiliser), peut-être moyennant un certain coût, et peut exploiter les installations, accorder un autre contrat au partenaire original du secteur privé ou signer un contrat avec une autre société privée.

### **CONCEPTION-CONSTRUCTION-PROPRIÉTÉ-EXPLOITATION (CPE)**

Dans ce type de PPP, le secteur public transfère la propriété et la responsabilité d'installations existantes au secteur privé, ou signe un contrat avec le secteur privé pour la conception, la construction, la propriété et l'exploitation de nouvelles installations. Dans les deux cas, le titre de propriété demeure dans le secteur privé et rien n'oblige le secteur public à les acheter.



## ANNEXE 2



## TYPES DE RISQUES

<b>Risque associé à un projet</b>	Le projet coûtera plus cher à réaliser que prévu à cause de facteurs comme les retards de construction, les difficultés environnementales ou technologiques et les erreurs d'établissement de coûts.
<b>Risque d'exploitation</b>	Le projet ne fonctionnera pas comme prévu, ce qui donnera lieu à des dépassements de coûts.
<b>Risque de marché ou de crédit (risque de la demande)</b>	Les revenus pour soutenir le ou les projets seront moins élevés que prévu. La nature de la source de revenu joue un rôle dans la détermination du niveau de ce type de risque.
<b>Risque technique</b>	Peut être de faible à important, selon la nature et le lieu du projet et les niveaux de service et de technologie requis.
<b>Risque de financement</b>	Les financiers attribuent une prime de risque au projet, ce qui peut faire grimper considérablement les coûts de financement. Si les risques déterminés par les financiers ne peuvent pas être atténués, la transaction pourrait être annulée. L'atténuation du risque de taux d'intérêt ou de coût du service de la dette pendant la durée du financement du projet est particulièrement critique. En outre, si la durée du financement initial est inférieure à la durée du contrat ou de la concession, il faudra tenir compte du risque de refinancement.
<b>Risque de réglementation</b>	Des changements de réglementation peuvent entraîner une hausse des coûts ou une diminution des avantages pour l'utilisateur, ce qui peut représenter un sérieux risque pour des projets de route qui exigent des évaluations d'impact environnemental, ou pour des projets dont le mandat déterminé peut être touché par un règlement actuel ou futur.
<b>Risque de politique publique</b>	La nature des services publics fournis n'est pas conforme à la volonté de la population. L'élaboration d'objectifs précis de politique publique sera critique pour aider les partenaires du secteur privé à concevoir des options de partenariat qui tiennent compte de l'atteinte de ces objectifs.
<b>Risque environnemental</b>	Le risque de dommages pour l'environnement créés par le projet, dont des risques en santé et sécurité au travail.
<b>Risque légal ou politique</b>	En général, les projets ont besoin d'un certain niveau d'appui législatif, ce qui crée un risque politique inhérent.
<b>Force majeure</b>	Risque associé ou découlant d'un cas de « force majeure ».
<b>Risque de la valeur résiduelle</b>	Risque lié à la valeur marchande de l'actif à la fin du bail.

Source : Loxley et Loxley, 2010, p. 35.



## À PROPOS DE L'AUTEUR

John Loxley est professeur d'économie et coordonnateur de recherche du Programme d'économie politique mondiale à l'Université du Manitoba. Il se spécialise en finance internationale, en développement international et en développement économique communautaire. Il a été conseiller économique de plusieurs gouvernements, dont celui du Manitoba, et il est expert-conseil en économie pour la Credit Union Central of Manitoba. Il est l'éditeur de *Transforming or Reforming Capitalism: Towards a Theory of Community Economic Development* et l'auteur de *Alternative Budgets: Budgeting as if People Mattered*; *Interdependence, Disequilibrium & Growth: Reflections on the Political Economy of North-South Relations at the Turn of the Century* et de *Debt and Disorder: External Financing for Development*.

Avec son fils Salim, il est l'auteur de *Public Service, Private Profits*; *The Political Economy of Public-Private Partnerships in Canada*.

# NOTES DE FIN DE DOCUMENT

- <sup>1</sup> Mirza, Saeed, 2007, *Attention : Danger – l’effondrement imminent de l’infrastructure municipale du Canada*. Fédération canadienne des municipalités, Ottawa.
- <sup>2</sup> Base de données financières des Travaux public, 2012.
- <sup>3</sup> C’était l’équivalent d’environ 5,3 pour cent des dépenses totales du secteur public consacrées aux immobilisations et aux réparations pendant cette période.
- <sup>4</sup> Iacobacci, Mario, 2010, *Détruire les mythes : Une évaluation pancanadienne des partenariats public-privé pour les investissements en infrastructures*, Conference Board du Canada, Ottawa, p. i.
- <sup>5</sup> *Bond Buyer*, 2007, « Trends In The Region: It’s Quality, Not Quantity: Eying the Big Picture of California’s Big Debt », 5 octobre.
- <sup>6</sup> Hamel, Pierre J., 2007, *Les partenariats public-privé (PPP) et les municipalités : au-delà des principes, un bref survol des pratiques*, Institut national de la recherche scientifique, Montréal.
- <sup>7</sup> Autrement dit, ils ont satisfait aux exigences suivantes : i) une assurance raisonnable que le gouvernement détiendra la propriété louée à la fin du bail, ii) qu’il recevra en très grande partie tous les avantages économiques dérivés de la propriété pendant la durée du bail, et iii) que le partenaire privé récupérera son investissement et obtiendra un rendement grâce à la location. Pour que les PPP soient admissibles à la comptabilité hors livres, les exigences ne seraient pas satisfaites et les paiements qui leur seraient destinés seraient des *contrats de location-exploitation*.
- <sup>8</sup> La source est Iacobacci, 2010, p.29. Les calculs de Iacobacci comportent des erreurs. Ce qu’il décrit comme des coûts de transaction du secteur public sont en fait des coûts de transaction du secteur privé et, en conséquence, les coûts de transaction du secteur public doivent être obtenus en déduisant les données qu’il présente sur les surcoûts de transaction. Ce point peut être vérifié par un examen de n’importe quels coûts de transaction d’un projet individuel sur le site Web d’Infrastructure Ontario, p. ex. [www.infrastructureontario.ca/What-We-Do/Projects/Project-Profiles/Roy-McMurtry-Youth-Centre/](http://www.infrastructureontario.ca/What-We-Do/Projects/Project-Profiles/Roy-McMurtry-Youth-Centre/)
- <sup>9</sup> Vining, Aidan, et Anthony Boardman, 2008, « Public-Private Partnerships in Canada: Theory and Evidence ». *Administration publique du Canada* 51, mars, p.9.
- <sup>10</sup> Roff, Robin Jane, 2010, « A White Elephant in Wine Country: The South Okanagan Event Centre P3, Penticton, BC, » *Rapport sur la privatisation de 2010*, Syndicat canadien de la fonction publique – Colombie-Britannique.
- <sup>11</sup> Guasch, Laffont et Straub (2002) calculent que 74 pour cent des concessions de transport (CCFE) et 55 pour cent des concessions d’eau en Amérique latine ont été renégociées au cours des années 90. Guasch, J. Luis, Jean-Jacques Laffont et Stephane Straub (2002) *Renegotiation of Concession Contracts in Latin America*. Washington, D.C.: Banque mondiale.
- <sup>12</sup> Ministère des Finances de la Colombie-Britannique, 2002. « An Introduction to Public-Private Partnerships ». Victoria, C.-B., 22 mars, p.39.
- <sup>13</sup> Murray, Stuart. 2006. *Value for Money? Cautionary Lessons about P3s from British Columbia*. Vancouver : Centre canadien pour les politiques alternatives. Juin.
- <sup>14</sup> Fidelman, Charlie, 2011, No Quebec firms in CHUM collectif building consortium, *Montreal Gazette*. 25 février. CBC News, Montréal, 26 février 2011.
- <sup>15</sup> Reynolds, Keith. 2007. *How to Make the Public Sector Advantage Disappear*. Exposé présenté à l’Autorité des finances municipales de la C.-B. SFCF. Vancouver, 14 mars.
- <sup>16</sup> Plewes, Sherri, 2003, « Richmond Airport Vancouver Project – Public Sector Comparator (PSC) Review ». Note au conseil d’administration du GVTA, 21 novembre.
- <sup>17</sup> Syndicat canadien de la fonction publique – Colombie-Britannique, 2003, *KPMG and the Public Sector Comparator for the RAV Line: Some Questions for the Greater Vancouver Transit Authority*. Burnaby, C.-B. 9 décembre.
- <sup>18</sup> Murray, 2006, p.32.
- <sup>19</sup> Winch, Graham M., 2012, « Thirty years of private finance in the United Kingdom », chapitre 13 dans Graham M. Winch, Masamitsu Onishi et Sandra Schmidt (eds) 2012, *Taking Stock of PPP and PFI Around the World*, The Association of Chartered Certified Accountants, février, p. 122.
- <sup>20</sup> Graham Winch and Masamitsu Onishi, 2012, « The private finance of public infrastructure », chapitre 2 dans Winch et al, 2012, p.15.
- <sup>21</sup> Vining and Boardman, 2008, p. 10.
- <sup>22</sup> Vining and Boardman, 2008, p. 9.

- <sup>23</sup> Loxley, John avec Salim Loxley, 2010, 2010, *Public Service, Private Profits; The Political Economy of Public-Private Partnerships in Canada*, Fernwood Publishing, Halifax et Winnipeg, p. 91-183.
- <sup>24</sup> Knappett, John, 2009, « P3's: (Or "No Country for Old Contractors") », [http://www.cupe.bc.ca/sites/default/files/knappett-no-country-old-contractors\\_0.pdf](http://www.cupe.bc.ca/sites/default/files/knappett-no-country-old-contractors_0.pdf).
- <sup>25</sup> Roff, 2010, p.9.
- <sup>26</sup> Parmi les exemples de PPP municipaux ou de PPP ratés avec dépassements de coûts, on peut mentionner l'entente sur le village olympique Southeast False Creek avec Millennium Southeast False Creek Properties, le Save-on-Foods Centre, à Victoria, C.-B., et le projet du centre-ville de Maple Ridge, C.-B.
- <sup>27</sup> Columbia Institute, 2009, *Public-Private Partnerships: Understanding the Challenges: A Resource Guide*. Vancouver, C.-B. p. 50.
- <sup>28</sup> Fonds monétaire international, 2004, *Public-Private Partnerships*, Washington DC. p. 3 et 14.
- <sup>29</sup> Hall, David et Emanuele Lobina, 2005, *The relative efficiency of public and private sector water*, Unité de recherche de l'Internationale des services publics, École d'administration des affaires, Université de Greenwich, septembre, p.5.
- <sup>30</sup> Loxley et Loxley, 2010, p. 171-180.
- <sup>31</sup> Roff, Robin Jane, 2009, *The benefits of public procurement: A case study of Whistler's wastewater treatment plant*, SCFP.
- <sup>32</sup> Infrastructure Ontario, *Centre de jeunes Roy McMurtry. Évaluation de l'optimisation des ressources*. (Toronto, 2007), p.1. <http://infrastructureontario.org/fr/projects/cys/gtayout/FILES/Youth%20Justice%20Facility%20Value%20for%20Money%20-%20Final%20FRENCH.pdf>
- <sup>33</sup> Loxley et Loxley, 2010, p. 176-177.
- <sup>34</sup> Krawchenko, Tamara et Christopher Stoney, 2011, « Public Private Partnerships and the Public Interest »: A Case Study of Ottawa's Lansdowne Park Development, *ARES, Revue canadienne de recherche sur les OSBL et l'économie sociale*, Vol. 2, n° 2, automne, p. 85.
- <sup>35</sup> PPP Canada *Plan d'entreprise sommaire pour la période de planification allant de 2009 à 2014*, Ottawa, p. 12.
- <sup>36</sup> Columbia Institute. 2009, p. 66.
- <sup>37</sup> Vérificateur général de la Nouvelle-Écosse, 2010. Rapport annuel. Chapitre 3. Education: Contract Management of Public-Private Partnership Schools. Halifax. [www.0ag-ns.ca/feb2010/full0210.pdf](http://www.0ag-ns.ca/feb2010/full0210.pdf)
- <sup>38</sup> *Le Devoir*, 7 novembre 2008, p.A2; et 19 novembre 2008, p.A1.
- <sup>39</sup> Watkinson, Brian. 2008. « P3 For You and Me ». *Canadian Architect*, avril.
- <sup>40</sup> Loxley et Loxley, 2010, p. 115.
- <sup>41</sup> Hamel, 2007, p. 56; et Gray, Ken, 2011, « Siemens not on light-rail bid shortlist », *Ottawa Citizen* numéro en ligne du 21 octobre.



