

UN GUIDE DE
RESSOURCES

LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ :



Columbia
INSTITUTE

COMPRENDRE LE DÉFI

DEUXIÈME ÉDITION

Les partenariats public-privé : comprendre le défi

Deuxième édition

Les partenariats public-privé : comprendre le défi

Deuxième édition

Juin 2009

ÉCRIT PAR : Heather Fussell et Charley Beresford

ASSISTANTE À LA RECHERCHE : Rachelle Mellanby

REMERCIEMENTS : Le Centre for Civic Governance tient à remercier tous les élus locaux et les experts qui ont offert leurs conseils et leurs commentaires pour les premières versions du présent guide.

Les erreurs ou omissions sont celles des auteurs.

MISE EN PAGE ET CONCEPTION GRAPHIQUE : Working Design 

**Columbia**
INSTITUTE

CENTRE
FOR
CIVIC
GOVERNANCE

LE CENTRE FOR CIVIC GOVERNANCE EST UNE INITIATIVE
DU COLUMBIA INSTITUTE.

Synopsis

Depuis quelques années, l'enjeu des partenariats public-privé (PPP) prend de l'importance pour les élus locaux du Canada. Des décennies d'investissement insuffisant dans l'infrastructure et de budgets d'exploitation serrés ont obligé les administrations locales à être constamment à la recherche de meilleures façons pour fournir les services sur lesquels comptent leurs citoyens, et ce au coût le plus bas. Les PPP sont offerts comme solution à ce défi, bien qu'il n'y ait pas unanimité sur le fait qu'ils puissent assurer l'infrastructure et les services au moindre coût. De nombreux critiques soutiennent que les PPP peuvent coûter plus cher à long terme. La question que doivent se poser les élus locaux lorsqu'ils envisagent le recours à un PPP est la suivante : sera-t-il dans l'intérêt du public en bout de ligne?

Le présent document examine un ensemble de recherches, de plus en plus nombreuses, sur les PPP. Le dossier des PPP au Canada est incertain et peu de PPP sont en activité depuis suffisamment longtemps pour que l'on puisse évaluer s'ils offrent plus d'avantages que la réalisation du projet par le gouvernement lui-même. Le but du présent guide est de fournir aux conseillers municipaux et scolaires l'information et les outils dont ils ont besoin pour comprendre le fonctionnement des PPP et cerner des points clés.

Une chose est claire : pour les élus locaux et le personnel avec lequel ils travaillent, les PPP présentent un tout nouvel ensemble de défis. Au cœur de tous les PPP, on retrouve des contrats détaillés et complexes. Les gouvernements doivent retenir les services d'experts-conseils externes qui connaissent bien la gestion de contrats, la loi et la finance pour aider le personnel et les élus locaux à évaluer les propositions et à négocier des

ententes finales. Même lorsqu'un PPP a des chances de succès, le long, complexe et coûteux processus d'acquisition pourrait en diminuer les avantages potentiels.

Selon les faits disponibles, nous avons déterminé huit points que les élus locaux pourraient étudier avant de décider si un PPP convient ou non à leur collectivité :

1. *Besoin*. Le but du respect « des échéances et du budget » pourrait-il être atteint par un autre modèle d'acquisition, comme un contrat de conception-construction?
2. *Ressources*. Combien de temps exige un processus d'acquisition en PPP? Combien coûtera-t-il? Le gouvernement a-t-il suffisamment de ressources en personnel et de savoir-faire interne pour mener l'acquisition et la négociation du contrat de PPP? Sinon, combien coûtera le recours à l'aide additionnelle? Qu'arrive-t-il si un ou deux soumissionnaires seulement répondent?
3. *Risque*. Quels sont risques assumés par le secteur privé? Quels risques incombent à l'administration locale? Est-il réaliste de présumer que le partenaire privé pourra gérer les risques qui lui seront transférés à un coût moins élevé que ne le ferait le gouvernement?
4. *Responsabilité*. Qu'arrivera-t-il si le partenaire privé ne respecte pas ses obligations en vertu du contrat conclu? Le gouvernement devra-t-il quand même couvrir les coûts?
5. *Reddition de comptes*. Comment le gouvernement contrôlera-t-il le contrat? Le gouvernement peut-il se permettre les coûts de contrôle additionnels? Que se passera-t-il si la qualité des services diminue?

6. *Emplois*. Comment la sécurité d'emploi des employés actuels touchés par l'introduction d'un PPP sera-t-elle protégée?
7. *Marge de manœuvre*. Si une future politique gouvernementale exige un changement dans le PPP, le gouvernement disposera-t-il de la marge de manœuvre voulue pour atteindre ses objectifs?
8. *Stratégie de retrait*. Si, pendant l'acquisition ou l'exploitation d'un PPP, il devient évident que le PPP ne sert plus l'intérêt public, quelle sera la stratégie de retrait du gouvernement?

Tout compte fait, la recherche indique que les PPP peuvent comporter de sérieux désavantages pour l'intérêt public. L'argent emprunté par le secteur privé coûte plus cher que l'argent emprunté par les gouvernements et c'est le public qui écope de la facture. En plus des considérations de coût, les PPP présentent d'importants problèmes de transparence et de surveillance gouvernementale.

Des considérations commerciales peuvent restreindre le contrôle public dans l'acquisition et des dispositions contractuelles peuvent limiter des changements nécessaires à la préservation de l'intérêt public à mesure qu'évoluent les impératifs de nouvelles politiques gouvernementales. Les longs contrats exigent que l'administration locale soit en mesure de prévoir des décennies à l'avance des considérations de politique gouvernementale et, dans les faits, ils soustraient les services au contrôle public.

Même si la prestation de services publics de qualité est le but des administrations locales, les entreprises privées doivent faire des profits pour leurs actionnaires. En bout de ligne, c'est au secteur public qu'il incombe d'offrir ces services.

Si les administrations locales choisissent la voie des PPP, elles doivent le faire en toute connaissance de cause.

Charley Beresford

SYPNOSIS	5
TABLE DES MATIÈRES	9
INTRODUCTION	12
1. L'ÉMERGENCE ET L'ÉVOLUTION DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ	15
1.1 Que sont les partenariats public-privé?	15
1.2 Le Royaume-Uni : berceau des PPP canadiens	17
1.3 Les PPP et la nouvelle gestion publique	17
1.4 Les PPP au Canada	18
1.5 Les PPP comme stimulus	24
1.6 Conclusion	26
2. LE FINANCEMENT PRIVÉ ET LA CRISE DU CRÉDIT : UN AVENIR INCERTAIN	27
2.1 Comptabilité du secteur public et financement privé	27
Financement hors bilan	28
2.2 Nouvelles justifications pour le financement privé	31
2.3 Financement privé et resserrement du crédit	33
2.4 Conclusion	36
3. COMPRENDRE LES PPP	37
3.1 Définitions	38
Qui sont les « partenaires » des gouvernements dans les PPP?	41
Réfléchir de façon à la terminologie des PPP	42
3.2 Le processus d'acquisition dans les PPP	44
Cadre de l'acquisition pour les PPP	45
Durée et coût	46
3.3 Transfert du risque	50

Types de risques	54
Détermination et allocation du risque	56
Problème de transfert du risque	57
3.4 Comparaison des PPP avec l'acquisition publique	61
Rapports d'optimisation des ressources	61
Comparateur du secteur public	62
Taux d'actualisation	64
3.5 Contrats et coûts	68
Le contrat de PPP	68
Coûts de transaction et de supervision	69
3.6 Accords de commerce	73
4. LES PPP DANS DIFFÉRENTS SECTEURS	75
4.1 Santé	75
4.2 Éducation – primaire et secondaire	77
4.3 Centres de loisirs	80
4.4 Eau et égouts	81
4.5 Transports	83
4.6 Conclusion	85
5. DISCUSSION	86
5.1 Théorie et pratique	86
5.2 Reddition de comptes	89
5.3 Avantages et désavantages	90
6. PROTECTION DE L'INTÉRÊT PUBLIC	92
Notes en fin de texte	97
Autres lectures	109

ANNEXE A – PROJETS DE PPP MUNICIPAUX, RÉGIONAUX ET SCOLAIRES AU CANADA	113
ANNEXE B – RESSOURCES	122
LISTE DES ENCADRÉS ET DES TABLES	
ENCADRÉS	
1.1 Les entrepreneurs locaux laissés pour compte dans les PPP?	25
2.1 Village olympique de Vancouver et village olympique de Whistler	32
2.2 Un retour au financement public en Colombie-Britannique	34
3.1 L'architecture et les PPP	40
3.2 L'hôpital et centre de traitement du cancer d'Abbotsford : un partenaire, beaucoup de propriétaires	42
3.3 Renflouage de centres de loisirs : Ottawa et Cranbrook	52
3.4 Projet Canada Line et pont Golden Ears : les risques associés aux usagers sont restés à la Commission des transports locales	59
3.5 Les effets des coûts de transaction sur les avantages des PPP: Conclusions de l'étude d'un projet de PPP de l'Université de la Colombie-Britannique	71
6.1 Points de discussion	95
TABLEAUX	
1.1 Exemples de projets de PPP provinciaux et fédéraux	22
3.1 Coûts associés au processus de CCE pour l'usine de traitement des égouts de Whistler	49
3.2 Risques potentiels des projets et services d'infrastructure	54
5.1 Différence entre les estimations initiales et le coût réel de PPP	88
5.2 Avantages et désavantages des PPP	91

Introduction

Le Columbia Institute Centre for Civic Governance (Centre pour la gouvernance municipale du Columbia Institute) aide les leaders communautaires à relever les défis sociaux, économiques et environnementaux d'aujourd'hui. En 2007, nous avons publié la première version du présent guide de ressources sur les partenariats public-privé (PPP). Depuis, les gouvernements de tous ordres ont continué à explorer le modèle des PPP et ceux-ci font toujours l'objet de bien des débats parmi la population et chez les décideurs.

Au départ, le guide était destiné aux élus locaux de la Colombie-Britannique. Le gouvernement de la province, qui tient énormément au succès des PPP, a eu recours au modèle pour beaucoup de projets d'infrastructure d'importance. Il a aussi commencé à promouvoir les PPP au niveau municipal. Tout projet de plus de 20 millions de dollars qui reçoit un financement de la province doit être examiné par Partnerships BC pour évaluer la possibilité de le réaliser en PPP.¹

Le gouvernement de la Colombie-Britannique continue à promouvoir et à mettre en œuvre le modèle des PPP. La Colombie-Britannique est considérée comme une pionnière dans le milieu des industries, et d'autres provinces se tournent vers elle pour élaborer leurs propres programmes de PPP. Le gouvernement fédéral déploie aussi un effort concerté pour développer le marché des PPP au pays. Le gouvernement fédéral exige que tout projet qui demande 50 millions de dollars ou plus du Fonds Chantiers Canada montre que l'option d'un PPP a été sérieusement étudiée. Comme la Colombie-Britannique, le gouvernement fédéral a aussi créé un organ-

« Les PPP sont une façon de fournir une infrastructure publique fondamentalement différente de l'acquisition publique. »

isme consacré aux PPP, PPP Canada Inc., et l'Ontario et le Québec ont commencé à promouvoir activement les PPP.

Mais, malgré l'enthousiasme des gouvernements, les chercheurs et les experts continuent à soulever de graves questions au sujet des supposés avantages des PPP.

- En septembre 2007, la Fédération canadienne des municipalités a publié un rapport sur les PPP et les municipalités.² L'auteur, Pierre J. Hamel, ne pouvait démontrer de façon concluante que les PPP sont préférables aux modes d'acquisition conventionnels.
- En décembre 2007, l'architecte de renommée mondiale Moshe Safdie faisait les manchettes en se retirant d'un projet d'hôpital à Montréal parce qu'il devait être construit en PPP.³ M. Safdie disait avoir de sérieuses réserves quant à la qualité de la conception dans un PPP et soulignait que c'est le consortium privé qui a le dernier mot sur le « design » de l'hôpital.
- À la fin de 2008, le vérificateur général de l'Ontario publiait un rapport montrant les dépassements de coûts à l'hôpital en PPP de Brampton.⁴
- Au début de 2009, Ron Parks, juricomptable de la Colombie-Britannique, et son collègue, après avoir étudié quatre PPP entrepris dans la province, concluaient que les méthodes utilisées pour comparer les coûts des PPP et ceux de l'acquisition conventionnelle étaient biaisés en faveur des PPP.⁵

Aux questions soulevées dans ces rapports s'ajoute la situation économique mondiale, qui a des effets profonds sur les PPP. Avec le resserrement des marchés du crédit, le financement est à la fois plus difficile à obtenir et plus coûteux. Bien que le financement privé ait toujours coûté plus cher que l'emprunt public, les défenseurs des PPP soutenaient qu'ils pouvaient combler cet écart en étant plus efficaces et en transférant le risque au

secteur privé. Dans un climat d'emprunt restreint, il sera maintenant beaucoup plus difficile de rendre ces arguments convaincants.

Les PPP sont une façon de fournir une infrastructure publique fondamentalement différente de l'acquisition publique et les longues périodes prévues dans leurs contrats impliquent qu'ils auront des effets durables pour les collectivités qui y ont recours. Notre but, dans la présente version du guide, est de fournir aux leaders locaux de l'information sur le modèle des PPP et des ressources pour approfondir leurs recherches et prendre des décisions éclairées. Nous avons examiné de nouvelles données et intégré nos conclusions au présent guide. Nous incluons également une liste à jour des projets municipaux de PPP, incluant ceux qui devaient se faire en PPP mais qui ont fini par être annulés ou qui ont été développés en tant que projets publics.

Les lecteurs doivent noter qu'il est presque impossible, en général, de déterminer si les PPP peuvent effectivement fournir des services mieux et plus efficacement. Les PPP sont encore relativement nouveaux au Canada; il existe donc peu d'exemples ou d'études de PPP en activité. Toutefois, les faits dont nous disposons nous montrent qu'en matière de PPP, les choses peuvent facilement se gâter. Le message que nous espérons communiquer aux lecteurs du présent guide, c'est que tout gouvernement ou administration qui conclut un PPP doit le faire avec prudence, en étant pleinement conscient des risques inhérents à ces arrangements.

SECTION 1

L'émergence et l'évolution des partenariats public-privé

La présente section retrace l'émergence et l'évolution des partenariats public-privé au Royaume-Uni et au Canada. On qualifie souvent les PPP de réponse « rationnelle » au besoin d'investissement en infrastructure, mais il faut bien comprendre les hypothèses et croyances idéologiques qui sous-tendent le modèle.

1.1 Que sont les partenariats public-privé?

Le secteur privé a toujours joué un rôle dans l'infrastructure publique. Les gouvernements retiennent les services d'ingénieurs et d'architectes pour concevoir des structures et signent des contrats avec des sociétés de construction pour réaliser ces projets. En général, on a recours à un processus de conception-soumission-construction dans le cadre duquel les gouvernements acquièrent séparément des services de conception et de construction. C'est que l'on appelle communément « l'acquisition publique », considérée comme l'antithèse du modèle de PPP.

Dans un PPP, un gouvernement conclut un contrat à long terme avec un groupe d'entreprises (habituellement deux ou trois) qui ont formé un consortium spécifiquement pour ce projet. Dans la forme la plus courante de PPP, le consortium s'occupe non seulement de la conception ou de la construction d'installations, mais aussi de l'exploitation et du financement et parfois même il en devient propriétaire pendant une période assez longue (souvent autour de trente ans). Les diverses fonctions normalement

associées à la fourniture d'équipements collectifs et de services connexes sont amalgamées en un seul contrat à long terme et le secteur privé est responsable d'obtenir le financement. En retour, le consortium reçoit des paiements réguliers.

Dans un PPP, les paiements remis à la partie privée sont habituellement basés sur la disponibilité, la demande, ou une combinaison des deux. Dans les PPP axés sur la disponibilité, le gouvernement verse au consortium un paiement régulier en fonction de la disponibilité de l'équipement et de l'état stipulé au contrat. Par exemple, si le PPP est destiné à une route, le consortium recevra des paiements si la route respecte des normes spécifiées et est utilisable. Dans les ententes axées sur la demande, le consortium peut imposer des frais aux usagers du service. Dans l'exemple de la route, on peut permettre au consortium d'exiger un péage. Dans certains cas, le paiement peut être versé à la fois pour la disponibilité et pour la demande. La partie privée peut exiger des frais d'utilisation et le gouvernement peut devoir s'engager à verser aussi des paiements réguliers.⁶

Lorsque nous utilisons l'expression « partenariat public-privé » dans la présente publication, nous désignons, à moins d'indication contraire, des projets qui incluent la conception, la construction, le financement et l'exploitation (CCFE). Cette catégorie de PPP est la plus fréquente au Canada. Avec un PPP de CCFE, le gouvernement signe une entente à long terme avec une partie privée qui accepte de prendre en charge la conception, la construction, le financement et l'exploitation de l'infrastructure. Au Canada, ce type de PPP est utilisé pour construire des ponts, des routes, des hôpitaux, des écoles, des réseaux hydriques et des centres de loisirs.

« Les fondements théoriques des IFP et des PPP se trouvent dans le mouvement de réforme du secteur public connu sous le nom de « nouvelle gestion publique. »

1.2 Le Royaume-Uni : berceau des PPP canadiens

L'émergence des PPP et leur utilisation peuvent être retracées au Royaume-Uni. En 1992, l'actuel programme des PPP a été mis en place. Appelé « Initiative de financement privé » (IFP), ce programme visait à faire participer les entreprises privées à la prestation de services publics, tant au niveau du gouvernement central qu'à celui des administrations locales.⁷ Au début, les IFP visaient les projets de transport, mais ils ont plus tard été étendus à d'autres secteurs, dont les écoles et les hôpitaux. Lorsque le gouvernement Blair est arrivé au pouvoir, en 1997, il a continué à avoir recours aux IFP.⁸ En novembre 2008, on comptait 633 projets en IFP dans l'ensemble du Royaume-Uni.⁹

1.3 Les PPP et la nouvelle gestion publique

Les fondements théoriques des IFP et des PPP se trouvent dans le mouvement de réforme du secteur public connu sous le nom de « nouvelle gestion publique » (NGP).¹⁰ La NGP est devenue populaire dans plusieurs pays industrialisés au cours des années 80.¹¹ Au cœur de ce mouvement, on retrouve la croyance en l'efficacité du marché et en l'inefficacité du secteur public. Les défenseurs de la NGP soutiennent que le secteur public est dénué d'incitatifs pour limiter sa taille et sa portée et, en conséquence, les gouvernements sont devenus trop lourds et inefficaces. Pour résoudre ce problème, les promoteurs de la NGP recommandent l'application au secteur public de principes axés sur le marché, comme la concurrence, pour créer les incitatifs nécessaires à une plus grande efficacité gouvernementale.

Des tentatives pour appliquer les principes de la NGP ont été faites à toutes les instances gouvernementales au Canada, y compris les administra-

tions locales.¹² On reconnaît la NGP à des mots à la mode comme « innovation », « choix du client », « souplesse » et « concurrence ».¹³

Au Royaume-Uni, le gouvernement a mis au point les IFP pour appliquer les principes du marché aux services qui ne pouvaient pas être privatisés autrement.¹⁴ Il s'agissait notamment de services à grande valeur sociale que l'État, de l'avis général, avait l'obligation de fournir, comme les soins de santé et l'éducation. Selon les principes de base de la NGP, les promoteurs des PPP et des IFP croyaient qu'en transférant la responsabilité de la prestation de ces services au secteur privé, le secteur public pourrait bénéficier des incitatifs axés sur le marché qui lui faisaient défaut.

Bien entendu, cette théorie soulève d'importantes interrogations. Quels sont les coûts publics de cette prestation de services plus « efficiente »? Même si le secteur privé a de bonnes raisons de réduire les coûts, lui manque-t-il un incitatif pour offrir une infrastructure de qualité? En effet, mu par la nécessité de maximiser le profit, le partenaire privé pourrait être tenté de réduire les coûts en prenant des raccourcis et en diminuant la qualité des services.¹⁵

1.4 Les PPP au Canada

Pendant toutes les années 90, divers ordres de gouvernement ont fait l'expérience du modèle de PPP. Pour la plupart, ces tentatives sont demeurées peu structurées. Parmi les premiers exemples, on peut mentionner l'autoroute 407 en Ontario, des écoles en Nouvelle-Écosse et le pont de la Confédération qui relie l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick. La situation a commencé à changer au début des années 2000, en particulier en Colombie-Britannique, où un nouveau gouvernement était élu en 2001. Sous le leadership du premier ministre Gordon Campbell, le

« Le gouvernement de la Colombie-Britannique a pris trois mesures importantes pour établir un marché des PPP dans la province. »

gouvernement provincial a adopté le modèle et s'est bâti une réputation de pionnier en matière de PPP. Au début de 2009, Partnerships BC comptait seize projets en cours, et cinq autres en processus d'acquisition (ou « approvisionnement »).¹⁶

Le gouvernement de la Colombie-Britannique a pris trois mesures importantes pour établir un marché des PPP dans la province.

1. Il a créé un organisme consacré aux PPP, Partnerships BC.
2. Il a instauré et appliqué un nouveau cadre de travail pour la gestion de toutes les immobilisations de la province. Le Capital Asset Management Framework (cadre de gestion des immobilisations) insiste sur une démarche basée sur le cycle de vie pour les projets d'infrastructure. En soi, le cadre n'oblige pas le recours aux PPP pour tous les projets, mais il exige que les fonctionnaires étudient l'option.¹⁷
3. À l'assemblée de 2006 de l'Union des municipalités de la Colombie-Britannique, le premier ministre a annoncé que tout projet (même au niveau municipal) d'une valeur de plus de 20 millions de dollars qui reçoit un financement provincial doit être envisagé en PPP. En novembre 2008, le seuil de 20 millions passait à 50 millions de dollars.¹⁸

Le gouvernement fédéral et d'autres gouvernements provinciaux ont suivi la voie empruntée par la Colombie-Britannique. En plus de la création d'un organisme voué à la promotion des PPP, le gouvernement fédéral exige que tout projet qui demande 50 millions de dollars ou plus du Fonds Chantiers Canada montre que l'option d'un PPP a été sérieusement étudiée. Le Québec et l'Ontario ont aussi créé des agences de PPP et ont plusieurs projets en cours, et l'Alberta, la Saskatchewan, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse viennent d'annoncer des projets qui auront recours au modèle des PPP.

Au niveau municipal, les PPP ont été utilisés pour des centres de loisirs et d'activités, des ponts, des équipements municipaux et des installations de gestion des déchets, de même que pour certaines infrastructures de l'eau. L'annexe A présente un tableau des projets de PPP entrepris par les administrations municipales et régionales de tout le pays. La liste ci-dessous donne quelques exemples parmi les plus en vue du recours aux PPP par des administrations locales.

- La Ville d'Ottawa s'est démarquée en tant que championne des PPP municipaux. Elle s'est dotée d'une agence des PPP et a utilisé les PPP dans plus de cinq projets. En 2007, le *Ottawa Citizen* révélait que la municipalité avait dû venir au secours de deux de ces projets (voir l'encadré 3.3).¹⁹
- Winnipeg a été l'une des premières municipalités à utiliser les PPP. En 1996, la Ville a eu recours à un PPP pour la conception, la construction, le financement et l'entretien du pont Charleswood. Au début de 2009, la Ville en était à l'étape de l'acquisition d'un PPP pour le pont Disraeli et pour le Chief Peguis Trail.²⁰ À la fin de 2008, le conseil municipal de Winnipeg a aussi adopté un rapport rédigé par la société Deloitte & Touche recommandant à la Ville de se chercher un « partenaire stratégique » pour la conception, la construction, le financement et l'exploitation de deux centres de contrôle de pollution de l'eau, en plus d'adopter le concept de corporation municipale appartenant à la Ville²¹ pour exploiter les services publics appartenant à la Ville, incluant les services d'eau.²²
- À la fin de 2008, le conseil municipal de Calgary a adopté sa propre politique sur les PPP pour baliser ses décisions à cet égard.²³
- En 2008, le conseil municipal d'Edmonton a décidé de renoncer à un projet de PPP pour un centre de loisirs.²⁴ Aussi en 2008, le vérificateur général d'Edmonton a publié un rapport sur les bienfaits et les risques des PPP.

- Au début de 2009, le conseil de Saint-Jean, au Nouveau-Brunswick, était empêtré dans un débat sur le recours à un PPP pour mettre à niveau son réseau hydrique.²⁵ Sur l'île de Vancouver, en Colombie-Britannique, le District de la capitale régionale était en train de planifier les mises à niveau de son système de traitement des eaux usées. Le district doit aussi démontrer qu'il a sérieusement envisagé la possibilité d'un PPP pour la mise à niveau de son service de traitement des eaux usées s'il veut recevoir le financement promis du gouvernement provincial.

À la fin de 2008, un représentant de PPP Canada Inc. a déclaré que l'organisation se concentrerait désormais sur les municipalités.²⁶ En effet, l'industrie des PPP lorgnait depuis longtemps vers ce secteur qu'elle considère comme un marché vierge.²⁷ Les défenseurs des PPP les présentent souvent comme une solution au double problème de l'étroitesse de l'assiette fiscale municipale et du manque d'investissement dans l'infrastructure par les ordres supérieurs de gouvernement. En 2007, un rapport publié par la Fédération canadienne des municipalités estimait que le déficit d'infrastructure des municipalités du Canada s'élevait à 123 milliards de dollars.²⁸

TABLEAU 1.1 EXEMPLES DE PROJETS DE PPP PROVINCIAUX ET FÉDÉRAUX*

Gouvernement fédéral	<ul style="list-style-type: none">• 2006 : le gouvernement fédéral annonce son intention de créer un organisme voué à la promotion des PPP au Canada.• 2007 : le budget prévoit un fonds national pour les PPP de 1,26 milliards de dollars.• 2007 et après : tous les projets demandant un financement de plus de 50 millions de dollars du Fonds Chantiers Canada et du Fonds pour les portes d'entrée et les passages frontaliers doivent montrer qu'ils ont sérieusement envisagé un PPP.
Colombie-Britannique	<ul style="list-style-type: none">• 2002 : le gouvernement crée Partnerships BC comme société d'État.• 2002 : tous les ministères doivent suivre les lignes directrices du Capital Asset Management Framework (CAMF), qui favorise l'exploration de la méthode des PPP pour les nouveaux projets d'immobilisations.• 2006 : le premier ministre annonce que tous les projets de plus de 20 millions de dollars qui veulent recevoir un financement provincial doivent montrer que les PPP ont été sérieusement envisagés.• 2008 : le seuil de 20 millions de dollars passe à 50 millions.
Alberta	<ul style="list-style-type: none">• 2007 : des PPP de construction-entretien sont signés pour des routes périphériques d'Edmonton et de Calgary.• 2008 : le gouvernement annonce qu'il aura recours à des PPP pour construire dix-huit nouvelles écoles à Edmonton et à Calgary.
Saskatchewan	<ul style="list-style-type: none">• 2008 : le gouvernement annonce qu'il prépare une proposition de PPP pour des écoles.• Fin 2008 : le gouvernement renonce aux PPP pour les écoles.• 2009 : le gouvernement crée un secrétariat des PPP.
Manitoba	<ul style="list-style-type: none">• Aucune indication d'un programme de PPP au niveau provincial.
Ontario	<ul style="list-style-type: none">• Milieu des années 90 : le gouvernement tente de trouver un partenaire privé pour financer, construire et exploiter en route à péages l'autoroute 407. N'ayant pas réussi, la province construit la route selon un contrat normal de conception-construction, puis vend la concession d'exploitation à un consortium.²⁹• 2001 : le gouvernement annonce que deux nouveaux hôpitaux seront construits en PPP—le Centre de santé William Osler à Brampton et l'hôpital Royal Ottawa.• 2005 : le gouvernement lance un plan quinquennal d'infrastructure et crée Infrastructure Ontario pour « gérer les grands projets d'infrastructure de l'Ontario en utilisant des méthodes différentes de financement et d'acquisition ». ³⁰

Québec	<ul style="list-style-type: none"> • 2004 : le gouvernement crée l'Agence des partenariats public-privé du Québec dans le cadre de son « plan de réingénierie ». • 2005 : des projets potentiels de PPP sont annoncés pour deux hôpitaux universitaires de Montréal, la construction et l'entretien de deux importantes autoroutes à péages et la construction d'une salle de concert à Montréal.
Nouvelle-Écosse	<ul style="list-style-type: none"> • 1997 : le gouvernement lance un programme visant à construire toutes les futures écoles en PPP. Le programme donne lieu à la construction de plus de trente écoles en PPP, mais est abandonné en 1999. • 2008 : le gouvernement conclut un protocole d'accord avec Partnerships BC pour étudier dix projets de PPP. • 2008 : le gouvernement choisit trois de ces projets pour une plus ample considération. Si Partnerships BC convainc le gouvernement qu'il est viable de le faire, ils se réaliseront en PPP.
Nouveau-Brunswick	<ul style="list-style-type: none"> • Milieu des années 90 : le gouvernement crée la Société de voirie du Nouveau-Brunswick pour entreprendre de nouveaux grands projets d'autoroute en utilisant la structure des PPP.³¹ • 2009 : la province annonce son intention d'avoir recours à des PPP pour des écoles, des hôpitaux et des palais de justice.
Île-du-Prince-Édouard	<ul style="list-style-type: none"> • 2007 : le gouvernement annonce qu'il examinera la possibilité d'avoir recours à des PPP pour des foyers de soins infirmiers. • 2008 : le gouvernement annonce que les foyers de soins infirmiers seront plutôt construits selon la méthode d'acquisition publique conventionnelle.
Territoires du Nord-Ouest	<ul style="list-style-type: none"> • 2008 : le gouvernement envisage la solution d'un PPP pour l'autoroute de la vallée du Mackenzie.

* Les données de ce tableau ont été recueillies en mars 2009. Le tableau ne donne pas une liste exhaustive de tous les projets.

1.5 Les PPP comme stimulus

Dans un contexte de crise économique mondiale, de récession possible au Canada et de menace de gouvernement de coalition, le budget fédéral de 2009 prévoyait des dépenses d'infrastructure dans le but avoué de stimuler l'économie.³² Dans son budget, le gouvernement fédéral a repris son Fonds Chantiers Canada de 33 milliards de dollars et annoncé de nouveaux investissements en infrastructure verte, projets communautaires, projets de réhabilitation, infrastructures de loisirs et sentiers nationaux récréatifs. Le budget annonçait également que PPP Canada Inc. accepterait les demandes soumises au fonds des PPP en 2009–2010.³³

Le financement destiné à l'infrastructure aurait dû être une bonne nouvelle pour les municipalités du pays. Au fil des ans, les instances supérieures de gouvernement se sont progressivement délestées de leurs responsabilités en les confiant aux instances inférieures. À cause de ces années de délestage, jumelées à une assiette fiscale insuffisante, les municipalités peinent maintenant à répondre aux besoins en matière d'installations et de services.

Toutefois, la nouvelle n'a pas suscité le même enthousiasme chez toutes les municipalités. Les représentants municipaux ont fait remarquer que même si le Fonds Chantiers Canada avait été annoncé en 2007, il n'avait encore financé aucun projet.³⁴

Quant à l'utilisation des PPP comme mesure de stimulation, le Fonds Chantiers Canada exige que pour tout projet recevant un financement de 50 millions de dollars ou plus, les soumissionnaires doivent démontrer que l'option des PPP a été sérieusement étudiée. Pourtant, si le but de ces dépenses était de créer des emplois et de mettre rapidement des projets en chantier, le recours aux PPP n'est pas la bonne méthode, parce que ceux-ci

sont beaucoup plus longs à conclure que les projets d'acquisition publique; en outre, les petites et moyennes entreprises de construction situées au Canada disent être exclues des PPP par les sociétés multinationales, qui sont les seules à avoir la taille voulue pour soumissionner. Les dépenses d'infrastructure vont donc à des grandes sociétés étrangères au lieu de soutenir les économies locales.

ENCADRÉ 1.1 LES ENTREPRENEURS LOCAUX LAISSÉS POUR COMPTE DANS LES PPP?

Dans un mémoire présenté au ministre des Finances de la Colombie-Britannique, le Conseil des métiers de la construction de la C.-B. et du Yukon signalait que les PPP nuisent aux petits et moyens entrepreneurs de la Colombie-Britannique.³⁵ Bien que le Conseil appuie en principe les PPP, il a constaté que lorsque le principal entrepreneur (celui qui faisait partie de la première soumission pour le PPP) refuse de fragmenter la composante de la construction du projet en plus petites parties, il empêche la participation des petites entreprises. Dans son mémoire, le Conseil dit comprendre que, parfois, il n'est pas indiqué de diviser le projet, mais que ce n'est pas toujours le cas.³⁶

Le mémoire dévoile ce qui semble être une faille commune du modèle des PPP : une fois le contrat accordé, la façon dont le principal entrepreneur accorde les soumissions pour les plus petits contrats n'est pas contrôlée. Le Conseil des métiers de la construction de la C.-B. et du Yukon affirme que, dans certains cas, les entrepreneurs principaux n'agissent ni équitablement, ni ouvertement dans l'octroi des soumissions.

1.6 Conclusion

Bon nombre de gouvernements au Canada ne semblent plus se poser de questions quant à la mise en œuvre et à la promotion des PPP pour l'infrastructure. Malheureusement, il est impossible de savoir quel sera le rendement de ces projets à long terme.

Les administrations locales sont souvent décrites comme les dernières à résister aux PPP ou, comme le soulignait un avocat spécialisé en PPP, « le dernier bastion de l'acquisition bureaucratique ».³⁷ Étant donné que les gouvernements fédéraux et provinciaux s'efforcent de promouvoir le modèle des PPP, les administrations locales pourraient avoir de plus en plus de difficultés à prendre des décisions en toute autonomie.

SECTION 2

Le financement privé et la crise du crédit : un avenir incertain

LE FINANCEMENT PRIVÉ EST au cœur des ententes de PPP et il est important de comprendre le rôle qu'il joue dans les projets d'infrastructure publique et les défis qu'il pose dans les conditions actuelles du marché. Après avoir présenté l'histoire des PPP, nous nous intéressons, dans la présente section, à leur avenir incertain.

2.1 Comptabilité du secteur public et financement privé

L'aspect déterminant des PPP est leur recours au financement privé. Dans un PPP, le consortium garantit le financement du projet, pendant que le gouvernement convient de lui verser une série de paiements prédéterminés, ou lui permet d'exiger des frais d'utilisation. En acquisition publique, le gouvernement finance le projet grâce à ses revenus ou en émettant une dette.

Les sociétés qui se regroupent pour soumissionner pour un PPP obtiennent habituellement leur argent grâce à un « financement de projet », une technique propre aux PPP et à l'infrastructure. On l'appelle aussi « financement avec recours limité ». Avec le financement de projet, le prêt est surtout basé sur les rentrées d'argent prévues d'un PPP et, dans une moindre mesure, sur les actifs du projet (comme garantie). Cette méthode est différente d'un prêt à une entreprise, en vertu duquel les fonds

sont prêtés selon les actifs détenus par une société.³⁸ À l'exception de la Banque royale du Canada, très peu de banques canadiennes participent à des PPP.³⁹

L'actif est aussi utilisé pour financer des projets, bien que le ratio d'endettement (dette/total de l'actif) tend à être élevé. En mai 2008, un expert a signalé que le ratio courant était d'environ 92 pour cent de dette et 8 pour cent du total de l'actif.⁴⁰ Autrefois, les sociétés participant à des projets, ainsi que les investisseurs institutionnels (comme les caisses de retraite) et les fonds d'infrastructure spécialisés, fournissaient une partie de l'avoir.⁴¹

Le financement privé coûte habituellement plus cher que l'emprunt public pour deux raisons :

1. La plupart des gouvernements jouissent de cotes de crédit favorables, ce qui signifie qu'ils peuvent emprunter à des taux plus avantageux que les entreprises privées.⁴²
2. La composante d'actif du financement privé oblige ces projets à produire un rendement des investissements.

Financement hors bilan

Lorsque les PPP sont devenus populaires, ils étaient considérés comme une façon pour les gouvernements d'effacer la dette de leur bilan. Par exemple, une étude entreprise en 1996 par le ministère des Affaires municipales et du Logement de la Colombie-Britannique concluait que l'une des principales raisons du recours aux PPP par les administrations locales était qu'ils leur permettaient d'avoir « accès à une autre source de financement, ce qui réduisait la nécessité de contracter une dette à long terme ».⁴³

Grâce au financement hors bilan, les gouvernements qui avaient recours aux PPP pouvaient faire croire qu'ils construisaient une nouvelle infrastruc-

« Avec les PPP, les coûts d'immobilisations initiaux et les coûts d'exploitation étaient combinés en une série de « paiements unitaires » que les gouvernements versaient pendant toute la durée de l'entente. »

ture sans engager de nouvelle dette. Dans certains cas, les gouvernements tentaient de garder la dette hors des livres en structurant les PPP en tant que contrats de location-exploitation.⁴⁴ En comptabilité, les baux sont soit des contrats de location-acquisition, soit des contrats de location-exploitation. Si un PPP est traité comme un contrat de location-acquisition, le gouvernement doit inscrire les coûts d'immobilisation à son bilan avec un passif correspondant. Si un PPP est traité comme un contrat de location-exploitation, les paiements au consortium ne sont inscrits que lorsqu'ils sont engagés et aucun passif à long terme n'apparaît dans les états financiers du gouvernement. En général, la décision de traiter un PPP comme un contrat de location-acquisition ou de location-exploitation dépend de la partie qui assume la majorité des risques et des avantages associés à un actif, peu importe la propriété légale. Parce que les contrats de PPP accordent souvent aux gouvernements le droit de prendre le contrôle d'un actif si le secteur privé ne respecte pas ses engagements, et incluent habituellement des dispositions relatives au transfert de propriété à la fin du contrat, les comptables déterminent que les risques et les avantages du projet reviennent au gouvernement et doivent être traités en tant que contrat de location-acquisition.⁴⁵

Les méthodes de comptabilité de trésorerie que viennent récemment d'abandonner les gouvernements sont l'une des raisons pour lesquelles ils étaient si attirés par le potentiel hors bilan des PPP. Avec la comptabilité de trésorerie, les coûts d'immobilisation des nouveaux projets d'infrastructure étaient portés aux dépenses lorsqu'ils étaient payés. Autrement dit, l'investissement dans une nouvelle infrastructure avait des effets majeurs sur le bilan du gouvernement. Avec les PPP, les coûts d'immobilisations initiaux et les coûts d'exploitation étaient combinés en une série de « paiements unitaires » que les gouvernements versaient pendant toute la durée

de l'entente. Ainsi, en concluant un PPP, les gouvernements évitaient les coûts d'immobilisation initiaux.

En réalité, toutefois, les gouvernements engageaient quand même des dettes. Celles-ci n'apparaissaient tout simplement pas au bilan.⁴⁶ Cette méthode était problématique pour plusieurs raisons, dont le fait que les paiements que les gouvernements s'engageaient à verser auraient un jour ou l'autre des effets sur les budgets tout comme s'il s'agissait d'emprunts, mais il pourrait falloir des années avant que quelqu'un ne se rende compte de l'ampleur de ces obligations.

À compter des années 90, la plupart des gouvernements au Canada sont passés d'une comptabilité de trésorerie à une comptabilité d'exercice et, au 1^{er} janvier 2009, les municipalités canadiennes ont dû adopter complètement la comptabilité d'exercice.⁴⁷ Pour les PPP et le financement privé, la différence importante entre la comptabilité de trésorerie et la comptabilité d'exercice est que, dans le cas de la comptabilité d'exercice, les coûts d'acquisition d'un actif sont répartis sur la durée de vie de cet actif.⁴⁸ L'avantage comptable des PPP par rapport au système de trésorerie devrait disparaître parce que les coûts initiaux n'apparaissent plus dans les livres comme s'ils étaient payés en une seule fois.⁴⁹ Toutefois, selon le Conseil canadien des partenariats public-privé, de nombreuses décisions de fonctionnaires sont toujours influencées par les anciennes pratiques de comptabilité de trésorerie.⁵⁰

Même avec la comptabilité d'exercice, il reste des questions sur la façon dont les gouvernements devraient inscrire les paiements de PPP. Parce que les coûts d'immobilisation et d'exploitation, dans le cas d'un PPP, sont combinés en un paiement unitaire, il peut être difficile d'attribuer un coût à l'immobilisation. Le contrôleur général de la Colombie-Britannique a décidé que les coûts d'immobilisation doivent inclure les coûts de construc-

« En outre, d'autres données montrent que le financement privé fera grimper les coûts d'un projet et qu'il incombera aux contribuables d'assumer ces coûts plus élevés pendant la durée de l'entente.. »

tion, l'intérêt pendant la construction et les coûts de gestion de projet.⁵¹ Ces coûts apparaissent dans les livres du gouvernement comme toute autre immobilisation. Quant aux paiements d'exploitation du projet, ils sont inscrits en tant qu'obligations contractuelles dans une note accompagnant les états financiers.

2.2 Nouvelles justifications pour le financement privé

Puisqu'il est généralement jugé inacceptable d'utiliser des PPP pour cacher la dette, leurs défenseurs invoquent maintenant le fait que le financement privé permet au gouvernement de consacrer de l'argent à d'autres priorités.⁵² Ce raisonnement comporte deux failles. D'abord, dans un PPP, le gouvernement doit toujours payer au fil du temps pour l'infrastructure. En ayant recours à des PPP, les gouvernements libèrent peut-être des dollars publics d'aujourd'hui, mais aux dépens de ceux de demain.⁵³ Ensuite, les promoteurs des PPP soutiennent qu'avec le financement privé, le partenaire privé d'un PPP a plus d'incitatifs à faire en sorte que les projets soient livrés selon les conditions du contrat.⁵⁴ Pourtant, dans notre recherche sur les PPP, nous n'avons trouvé aucun fait permettant de croire que le financement privé a spécifiquement amélioré l'efficacité ou l'innovation des projets.

En outre, d'autres données montrent que le financement privé fera grimper les coûts d'un projet et qu'il incombera aux contribuables d'assumer ces coûts plus élevés pendant la durée de l'entente.⁵⁵ La Ville de Vancouver a démontré les avantages du financement public par rapport au financement privé au début de 2009 lorsqu'elle a renégocié le financement de son village olympique à des taux beaucoup moins élevés que ceux qu'avait obtenus l'entrepreneur privé. Même si l'entente originale ne s'appelait pas officielle-

ment un PPP, elle y ressemblait dans le sens où l'on s'attendait à ce que le risque soit transféré au promoteur privé.

ENCADRÉ 2.1 VILLAGE OLYMPIQUE DE VANCOUVER ET VILLAGE OLYMPIQUE DE WHISTLER⁵⁶

En 2010, Vancouver et Whistler seront les hôtes des Jeux olympiques d'hiver. Dans le cadre de leurs obligations de villes-hôtes, tant Whistler que Vancouver construisent des complexes immobiliers pour les athlètes. Dans les deux cas, ces complexes incluent des logements marchands et non marchands. Les logements marchands seront plus tard vendus pour récupérer une partie du coût des développements.

En 2006, la Ville de Vancouver a vendu les droits de développement d'une parcelle de terrain appelée Southeast False Creek pour 159 millions de dollars à Millennium Southeast False Creek Properties. Millennium devait ensuite assurer le financement nécessaire au développement. Incapable d'obtenir un prêt par l'entremise d'une banque, Millennium s'est tournée vers Fortress Investment Group, un fonds de couverture basé à New York. Selon l'entente de financement, la Ville assurait le prêt sous forme de garantie de bonne fin et de garantie de paiement.

Entre novembre 2008 et janvier 2009, le public a découvert que Millennium était aux prises avec d'importants dépassements de coûts de construction et que Fortress avait refusé de prêter d'autres sommes à Millennium.

À la fin de janvier, un rapport de la Ville révélait qu'après les coûts de construction accessoires et essentiels, le coût le plus important du développement était le financement.⁵⁷ En vertu des conditions

de l'entente, Fortress recevait un intérêt sur le prêt d'un minimum de 9,5 pour cent. Avec la crise du crédit et le déclin des taux d'intérêt, Fortress touchait une prime de 4,5 à 7,5 pour cent au-dessus des taux du marché. À la fin de février, la Ville a racheté le prêt de Fortress et a tenté d'emprunter de l'argent pour prêter à Millenium à un taux d'intérêt beaucoup plus favorable pour terminer le projet. Le rachat de l'emprunt a permis à la Ville d'économiser environ 90 millions de dollars.⁵⁸

Entre-temps, le village olympique de Whistler négociait un prêt de 100 millions de dollars à un taux d'intérêt de 1,585 pour cent de l'Office municipal de financement. Bien sûr, ce taux d'intérêt était variable et négocié pendant une période de taux incroyablement bas, mais l'exemple montre bien les importantes économies que peuvent réaliser les gouvernements par rapport au financement privé.⁵⁹

2.3 Financement privé et resserrement du crédit

L'actuel resserrement du crédit a eu un impact majeur sur le financement des PPP.⁶⁰ En effet, dans une situation de marchés de crédit limité, le financement de ces grands projets est non seulement plus coûteux, il est aussi plus difficile à obtenir. Auparavant, le secteur privé pouvait obtenir des capitaux de différentes façons, dont les prêts des banques commerciales et les obligations. Avec la crise du crédit actuelle, le marché des obligations a pour ainsi dire disparu et les PPP ne comptent désormais que sur les banques qui semblent plus réticentes à conclure ces ententes de prêt à long terme.⁶¹ « Juste au moment où les PPP commençaient à prendre leur essor au Canada, écrit le Conseil canadien des partenariats public-privé, il nous tombe dessus des conditions de marché si difficiles que personne ne peut

prévoir avec certitude les effets qu'elles auront sur le marché canadien des PPP. Certains craignent que l'accès restreint aux marchés de la dette ralentisse le développement ou fasse grimper les coûts au-delà des seuils de la valeur. D'autres prévoient que lorsque la poussière retombera, les investissements reprendront et la nature à long terme des projets d'infrastructure offrira une destination fort attirante. »⁶²

Daniel Roth, directeur général de la pratique de conseils en infrastructure chez Ernst & Young, écrit que le resserrement du crédit crée aussi des difficultés et des retards dans le processus d'acquisition.⁶³ Les gouvernements doivent assumer des coûts de transaction plus élevés lorsque les projets prennent plus de temps à se conclure. De plus, parce que les prêteurs insistent sur la souplesse dans le prix du financement (comme le droit d'augmenter les taux d'intérêt), les soumissionnaires ne peuvent pas présenter de proposition financière dans leurs soumissions. Ainsi, le processus d'appel d'offres, l'un des éléments clés des PPP, est affaibli parce que les gouvernements sont incapables d'évaluer l'aspect financier des soumissions.

ENCADRÉ 2.2 UN RETOUR AU FINANCEMENT PUBLIC EN COLOMBIE-BRITANNIQUE⁶⁴

En Colombie-Britannique, le projet du pont Port Mann et de l'autoroute 1 est un PPP controversé qui vise à remplacer l'un des principaux ponts de banlieue de Vancouver et à mettre à niveau un tronçon d'autoroute de 37 kilomètres. Le gouvernement de la Colombie-Britannique a toujours prévu d'entreprendre ce projet en PPP.

L'entente devait être terminée au début de janvier 2009. Le consortium privé, déjà choisi, accusait un retard. Le 14 janvier, le ministère

des Transports annonçait qu'il donnait au consortium jusqu'au début de février pour sceller l'entente. Les médias ont rapporté que le consortium avait de la difficulté à trouver le financement. Il devenait évident que le financement privé sur lequel s'appuient les PPP devenait de plus en plus difficile à obtenir. Selon Thomas Ross, principal doyen associé de l'Université de la Colombie-Britannique, cité dans le *Vancouver Sun*, « il est possible que certains [PPP] soient difficiles à financer dans les conditions actuelles et il est possible aussi que les seuls qui puissent vraiment emprunter soient les gouvernements, alors nous revenons au modèle plus conventionnel d'acquisition, jusqu'à ce que les marchés financiers se calment. »⁶⁵

Un peu plus d'une semaine plus tard, le gouvernement de la C.-B. annonçait qu'il fournirait un tiers du financement nécessaire au projet. Le gouvernement donnait alors l'impression qu'à toutes fins utiles, l'entente était conclue. Puis, à la fin février, le ministre des Transports annonçait que la province financerait elle-même le projet de 3,3 milliards de dollars. La province a tenté de donner un air de bonne nouvelle à sa décision, affirmant qu'un contrat à prix fixe avait été conclu pour la construction du pont, évitant ainsi la responsabilité pour tout dépassement de coût. Mais on est alors en droit de se demander pourquoi ces projets n'ont pas été construits dès le départ avec un contrat à prix fixe normal de conception-soumission-construction ou de conception-construction, ce qui aurait évité le fardeau additionnel des ententes à long terme.

Pour aider à stimuler le crédit, le budget fédéral de 2009 prévoyait un « Cadre de financement exceptionnel », en vertu duquel le gouvernement fournira jusqu'à 200 milliards de dollars pour favoriser le financement et le

crédit. Il reste à voir comment, le cas échéant, ce financement soutiendra le marché canadien des PPP, mais puisque les banques canadiennes ont, jusqu'à maintenant, joué un rôle très limité dans le marché des PPP, la mesure pourrait n'avoir aucun effet du tout.

2.4 Conclusion

Depuis le milieu des années 2000, la plupart des gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral ont commencé à avoir de plus en plus recours aux PPP. Toutefois, la crise du crédit pourrait arrêter l'essor de ce mouvement en plein vol.

Malgré tout, les gouvernements continueront sans doute à promouvoir les PPP. Dans l'étude qu'il a rédigée pour la Fédération canadienne des municipalités, Pierre Hamel souligne que les PPP ne sont pas vraiment une solution au problème du financement de l'infrastructure. « À cet égard, écrit-il, on peut souligner qu'en faisant la promotion des PPP, un des objectifs mis de l'avant par nos gouvernements est d'ouvrir de nouvelles occasions d'affaires aux investisseurs. »⁶⁶ Avec la crise économique mondiale, beaucoup prédisent qu'il y aura une « recherche de la qualité » chez les investisseurs dans les marchés. L'infrastructure pourrait alors devenir un investissement extrêmement attirant.

SECTION 3

Comprendre les PPP

Pour les gouvernements, les PPP sont un moyen fondamentalement différent de réaliser des projets d'infrastructure et de services connexes. Non seulement ils exigent une participation intensive du secteur privé, mais aussi le processus d'acquisition, les contrats détaillés, les méthodes utilisées pour répartir le risque et les coûts additionnels imposent de nouveaux défis aux administrations locales.

Dans la présente section, nous examinons une partie de la terminologie et de la logique utilisées dans les discussions sur les PPP. Nous voyons d'abord comment les PPP sont définis et nous invitons le lecteur à réfléchir de façon critique à la véritable nature des PPP comparativement au langage utilisé pour les montrer sous un jour favorable.

Nous étudions d'abord le processus d'acquisition qui entoure ces ententes—un processus qui tend à être long et coûteux. Leurs promoteurs affirment souvent que les PPP respectent les délais et le budget, mais ils ne tiennent habituellement pas compte de la période qui suit la signature du contrat. Si l'on incluait la période d'acquisition (lorsque le coût du projet grimpe souvent), il serait plus difficile de soutenir que les PPP respectent les délais et les budgets.⁶⁷

Ensuite, nous examinons l'idée du transfert du risque. Les défenseurs des PPP affirment que leur principal avantage est de permettre aux gouvernements de transférer le risque au secteur privé. Malheureusement, la recherche a démontré que les bienfaits du transfert du risque sont souvent exagérés et que les gouvernements n'ont pas eu beaucoup de succès dans le transfert de certains types de risques au secteur privé.

Enfin, nous regardons la façon dont les PPP sont généralement présentés au public et l'utilisation des arguments coûts-bénéfices pour ces ententes. Souvent, les gouvernements publient des « rapports de rentabilité » (ou d'optimisation des ressources) qui montrent pourquoi les PPP coûtent moins cher que l'acquisition publique. Nous examinons des éléments de ces rapports, incluant le comparateur du secteur public et les taux d'actualisation utilisés pour calculer la valeur nette actuelle des paiements futurs. Nous terminons en jetant un bref coup d'œil aux contrats et aux coûts additionnels des PPP, ainsi qu'aux implications possibles des accords de commerce pour les municipalités qui concluent de telles ententes.

3.1 Définitions

« Partenariat public-privé » est une expression commune qui a été utilisée pour décrire un certain nombre d'ententes en vertu desquelles les gouvernements s'associent à des organismes non gouvernementaux, qu'ils viennent du secteur bénévole et communautaire ou du secteur privé. E. R. Yescombe écrit que l'expression « partenariat public-privé » s'est fait connaître aux États-Unis dans les années 60 lorsqu'elle a été utilisée pour décrire les projets de renouvellement urbain auxquels participait le secteur privé.⁶⁸ De fait, l'expression est souvent utilisée dans les discussions sur le logement abordable.

Dans le présent guide, l'expression et son abréviation, PPP, renvoient à un type spécifique d'entente qui prévoit un accord à long terme entre une entité du secteur privé et un gouvernement et en vertu duquel l'entité du secteur privé conçoit, construit, finance et exploite un élément d'infrastructure publique en échange d'une forme quelconque de paiement. En ce sens, le terme PPP renvoie à une façon spécifique de livrer une infrastructure qui

« Au Canada, le type le plus habituel de PPP est le modèle de conception-construction-financement-exploitation/entretien, ainsi que le modèle de conception-construction-exploitation. »

implique la participation d'entreprises du secteur privé. En théorie, le gouvernement supervise le projet, pendant que le partenaire du secteur privé en assume la livraison.

La documentation sur les PPP définit sept grands rôles que peuvent jouer les partenaires privés dans les ententes de PPP : financement, conception, construction, exploitation ou entretien (ou les deux), location-bail, transfert et propriété.⁶⁹

Au Canada, le type le plus habituel de PPP est le modèle de conception-construction-financement-exploitation/entretien, ainsi que le modèle de conception-construction-exploitation. L'Ontario utilise aussi un modèle appelé construction-financement pour beaucoup de ses projets de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA), pendant que bon nombre de municipalités ont eu recours à un modèle d'exploitation-entretien pour les projets de gestion des déchets et de traitement des eaux usées. Les promoteurs des PPP font valoir qu'en amalgamant ces fonctions en un seul contrat, le secteur privé bénéficie d'une plus grande marge de manœuvre pour innover et faire des économies.⁷⁰ Par exemple, si un PPP attribue la conception, la construction et l'exploitation au secteur privé, ce dernier fera en sorte que le projet soit conçu et construit de façon à assurer une prestation efficace des services une fois qu'il sera en activité. Toutefois, l'envers de la médaille, c'est que ces projets sont basés sur un maigre ensemble de critères et que les consortiums sont plus intéressés à trouver des façons de construire et d'exploiter les projets au moindre coût possible qu'à concevoir des installations qui répondent aux besoins des communautés. Ce point est particulièrement important pour les projets d'infrastructure sociale comme les hôpitaux et les écoles.

ENCADRÉ 3.1 L'ARCHITECTURE ET LES PPP

En 2006, le Centre de santé de l'Université de Montréal annonçait que l'architecte de renommée mondiale Moshe Safdie serait l'un des innovateurs derrière le plan directeur de l'hôpital.

En 2007, M. Safdie a fait les manchettes en abandonnant brusquement le projet. Pour l'architecte, la décision prise par le gouvernement du Québec d'entreprendre le projet en PPP était « extrêmement problématique ». ⁷¹ Selon son expérience, Moshe Safdie savait que le processus de conception est menacé dans un PPP parce que le consortium international responsable est plus intéressé à économiser de l'argent qu'à innover. Lisa Rochon écrivait ce qui suit dans le *Globe and Mail* : « Oubliez la saisie de la lumière magique, ou le tissage d'un rythme intéressant de bâti à partir de la rue. Avec les régimes nouvellement imposés qui affligent maintenant le Canada, le rôle d'un architecte se réduit à la compilation de cahiers remplis de schémas architecturaux et de distances mesurées entre un poste de soins infirmiers et la chambre d'un patient. La stupidité est telle que même Moshe Safdie s'est fait demander de compiler des devis descriptifs—au lieu de s'occuper de la conception. » ⁷²

Dans l'article qu'il a rédigé pour le *Canadian Architect*, Brian Watkinson parle d'attentes irréalistes imposées aux architectes parce que les constructeurs tentent de leur transférer tous les risques en matière de conception. ⁷³ M. Watkinson reprend aussi les préoccupations de Moshe Safdie au sujet de la conception, soulignant que les premiers hôpitaux et écoles construits en initiative de financement privé étaient si laids que les élus avaient trop honte pour poser devant à la cérémonie

d'inauguration. L'un des principaux problèmes des architectes qui collaborent à des projets de PPP est l'accès limité (et parfois inexistant) aux personnes qui se serviront un jour de ces installations. « Une interaction étroite avec les usagers, écrit Brian Watkinson, que la plupart des architectes jugent essentielle au processus de design, est remplacée par le renvoi à un énoncé de critères fondés sur le rendement préparé au nom de ces mêmes utilisateurs. » À Montréal, une coalition de groupes de quartiers se plaint qu'on ne tient aucun compte de leur point de vue dans le processus de construction du nouveau super-hôpital, même s'ils avaient convenu officiellement avec l'hôpital qu'ils travailleraient ensemble.⁷⁴

Qui sont les « partenaires » des gouvernements dans les PPP?

Dans une entente typique de PPP, quelques acteurs clés composent le « partenaire privé ». En général, deux ou trois entreprises, aussi appelées « entreprises du projet » ou « investisseurs », se regroupent et forment un consortium pour soumissionner. Habituellement, le consortium crée une société *ad hoc*, qui limite les risques des entreprises et devient, dans les faits, le partenaire privé du PPP. Les autres joueurs importants sont les prêteurs—la plupart du temps une banque—et les sous-traitants, qui font vraiment le travail du PPP.

ENCADRÉ 3.2 L'HÔPITAL ET CENTRE DE TRAITEMENT DU CANCER D'ABBOTSFORD : UN PARTENAIRE, BEAUCOUP DE PROPRIÉTAIRES

Comme exemple de ce à quoi peuvent s'attendre les gouvernements et administrations lorsqu'ils choisissent les PPP, on peut citer le PPP-phare de la Colombie-Britannique : l'hôpital et centre de traitement du cancer d'Abbotsford. Access Health Abbotsford a été retenu pour le projet en 2004. À cette époque, Access Health Abbotsford comprenait Johnson Controls et Sodexo pour la gestion des installations, PCL Constructors pour la construction et la banque ABN AMRO pour le financement. En mars 2006, un communiqué de l'hôpital annonçait que le groupe Macquarie avait acheté 81 pour cent de la participation au capital dans Access Health Abbotsford de la banque ABN AMRO et qu'il serait responsable de la gestion globale du projet.⁷⁵ Puis, en janvier 2007, Laing Investments acquérait un intérêt de 81 pour cent dans Access Health Abbotsford et, depuis, la société a pris les rênes de la gestion.

Avant même que l'hôpital ait admis son premier patient, le consortium privé avait changé de mains à deux reprises.

Réfléchir de façon critique à la terminologie des PPP

La croissance des PPP a été suivie de la montée de la sensibilisation et des débats publics. En général, le public convient que les gouvernements doivent faire preuve de prudence lorsqu'ils ont recours aux PPP. Il faut donc bien connaître le langage qui définit ces ententes, car ceux qui ont intérêt à ce que les PPP prennent de l'essor utilisent souvent des mots à connotation positive.

« Dans les PPP, les deux parties ont des buts très différents, et seul le partenaire privé fait du profit. »

Les défenseurs des PPP prononcent des mots comme « coopératif » ou « mutuellement avantageux », qui servent à projeter une image plus positive des PPP. Par exemple, la définition utilisée par le Conseil canadien pour les partenariats public-privés, une organisation commanditée par des membres participant à la promotion des PPP, est la suivante :

Une entreprise coopérative entre les secteurs public et privé, fondée sur le savoir-faire et les connaissances de chaque partenaire, qui répond de façon optimale à des besoins publics clairement définis par l'allocation appropriée de ressources, de risques et de bienfaits.⁷⁶

La notion de confiance apparaît aussi souvent dans la documentation sur les PPP. Dans sa description d'un PPP qui a construit « avec succès » une école à Abbotsford, l'ancien surintendant Elmer Froese écrivait que les « PPP sont soudés par la confiance et par l'ouverture à l'intérêt des autres partenaires. Ces facteurs de confiance totale et d'avantages réciproques sont fondamentaux. Il n'y a pas de place pour l'exploitation ou les ententes spéciales. »⁷⁷ Pourtant, ce PPP particulier a échoué à l'étape des négociations et le projet s'est réalisé en méthode publique conventionnelle après le rachat de l'école par le ministère de l'Éducation.

Le concept même de partenariat suggère des buts compatibles, des avantages et des coûts partagés, une relation à long terme et un sens de l'engagement. En réalité, les PPP ne sont pas vraiment des partenariats dans le sens juridique du mot. Au sens de la loi, les partenariats sont formés de deux personnes ou plus qui conviennent « de mettre sur pied une entreprise en tant que copropriétaires, dans l'intention de faire du profit ».⁷⁸ Dans les PPP, les deux parties ont des buts très différents, et seul le partenaire privé fait du profit.

3.2 Le processus d'acquisition dans les PPP

Les experts de l'industrie affirment souvent que la clé d'un PPP réussi est un solide processus d'acquisition. Le processus d'acquisition, ou d'appel d'offres, comprend les mesures prises par un gouvernement pour choisir un soumissionnaire privilégié afin de réaliser un projet de PPP. Une bonne acquisition est jugée essentielle à l'optimisation des ressources puisque c'est à cette étape que la concurrence entre soumissionnaires mènera à la combinaison idéale de prix, d'innovation, de qualité et de transfert du risque.⁷⁹

Mais les longs processus d'acquisition qui précèdent les PPP sont un problème lancinant qui dissuade des soumissionnaires potentiels et compromet les avantages de la concurrence.

La transparence est aussi un élément clé dans le processus d'acquisition. En mai 2008, *Business in Vancouver* a mené un sondage auprès de chefs d'entreprise de la Colombie-Britannique.⁸⁰ Pour la plupart, les répondants étaient en faveur des PPP, sauf lorsqu'il était question de transparence. Cinquante-cinq pour cent des répondants affirmaient que les PPP ne sont pas transparents en matière d'acquisition, de financement et d'exploitation.

Le processus d'acquisition comprend généralement deux étapes principales : la première étape de pré-négociations, au cours de laquelle les gouvernements choisissent leur soumissionnaire privilégié; et l'étape des négociations proprement dites, au cours de laquelle les gouvernements et le soumissionnaire privilégié établissent le contrat définitif. En plus d'exiger beaucoup de temps, le processus d'acquisition peut coûter très cher, tant aux gouvernements qu'aux soumissionnaires.

« Pour le secteur privé, le coût d'une soumission est aussi plutôt élevé et peut dissuader les soumissionnaires potentiels. »

Cadre de l'acquisition pour les PPP

Le cadre d'acquisition ci-dessous a été tiré d'un document d'Infrastructure et Transports de l'Alberta.⁸¹ Il présente un aperçu utile des étapes auxquelles peuvent s'attendre les administrations locales qui choisissent la voie des PPP. Selon ce cadre, le processus d'acquisition exige entre un an et soixante-huit semaines, en supposant qu'il n'y ait aucun problème. Dans les faits, le processus d'acquisition pour un PPP souffre souvent de dépassements de coûts et de temps. Une étude menée en 2004 sur trente-deux projets au Royaume-Uni a constaté que, dans 98 pour cent des cas, le processus d'acquisition a duré entre 11 et 166 pour cent plus longtemps que prévu, pendant que les dépassements de coûts étaient de 25 à 200 pour cent plus élevés.⁸²

Demande de qualification (DDQ)

- La durée est de 12 à 16 semaines.
- Après l'émission d'une DDQ, les gouvernements reçoivent et évaluent les soumissions des répondants.
- Le résultat de l'exercice est une liste restreinte de répondants.

Demande de propositions (DP)

- La durée est de 32 à 40 semaines.
- Les gouvernements demandent aux candidats de la liste restreinte de soumettre des propositions pour évaluation.
- Les gouvernements commentent les propositions.
- Les gouvernements demandent aux répondants de soumettre des propositions détaillées pour évaluation.
- Les gouvernements et les répondants élaborent des ententes de projets préliminaires.
- Les gouvernements choisissent un partenaire de PPP.

Étape finale du contrat

- La durée est de 8 à 12 semaines.
- L'entente finale de PPP est négociée.

En général, une équipe de gestion de projet, formée de conseillers et d'experts-conseils externes, est créée pour superviser le projet.

Les administrations locales peuvent aussi émettre une demande d'expression d'intérêt (DEI) en plus d'une DDQ ou au lieu de celle-ci. Les DEI sont habituellement émises lorsque les gouvernements n'ont qu'une idée générale de ce qu'ils veulent réaliser par un PPP et aucune idée des moyens à prendre pour atteindre le but final.⁸³ Par contre, les DDQ sont émises lorsque les buts du projet sont bien définis et que le gouvernement veut savoir si des entrepreneurs privés sont intéressés par le projet et possèdent les qualifications requises.⁸⁴ Bien entendu, dans les deux cas, le gouvernement s'intéresse aux buts souhaités et non aux moyens précis à prendre pour les atteindre. En théorie, cela permet au secteur privé de présenter des méthodes innovatrices pour livrer ces « produits ».

Durée et coût

La complexité du processus d'acquisition est un facteur important à considérer pour les administrations locales. Souvent, celles-ci n'ont pas le personnel voulu pour planifier, négocier et superviser un contrat adapté aux circonstances locales et doivent consacrer d'importantes ressources à l'acquisition du savoir-faire et des conseils nécessaires. Un rapport rédigé en 2007 par le Bureau du vérificateur national du R.-U. constatait que le coût moyen des conseils externes pour la conclusion d'ententes d'initiatives de financement privé s'élevait à un peu plus de 3 millions de livres par projet— plus de 6 millions de dollars canadiens.⁸⁵ En Colombie-Britannique, le processus d'acquisition pour l'hôpital en PPP d'Abbotsford a coûté 16 millions

« La complexité du processus d'acquisition est un facteur important à considérer pour les administrations locales. »

de dollars, comparativement aux 8 millions de dollars qu'il en aurait coûté s'il avait été réalisé en projet public.⁸⁶

À Cornwall, en Ontario, le journal local faisait état de la hausse des coûts associés au processus d'acquisition d'un centre de loisirs en PPP. Les coûts comprenaient 95 000 \$ remis à Ernst & Young pour des services reliés au projet, dont la préparation de documents et l'étude de la possibilité d'un PPP, de même que 125 000 \$ à un cabinet d'avocats de Toronto pour l'aide à la préparation des ententes et documents nécessaires dans un contrat de PPP.⁸⁷ À Halifax, les honoraires d'experts-conseils associés à la préparation d'une DP pour un aréna de quatre patinoires se sont élevés à 128 640 \$.⁸⁸

Un autre exemple vient de la municipalité de villégiature de Whistler. En 2005 et 2006, Whistler s'est engagée dans un PPP de conception-construction-exploitation (CCE) pour mettre à niveau son usine de traitement des eaux usées. En 2006, la méthode CCE a fini par être abandonnée en faveur d'une méthode de conception-soumission-construction. Dans le cadre de la discussion qui a mené à cette décision, le conseil municipal a demandé au personnel de présenter un rapport sur les coûts associés au processus de CCE, en adoptant la résolution suivante :

« Le conseil demande au personnel de préparer un rapport à l'intention du conseil pour résumer tous les coûts engagés jusqu'à maintenant et prévus pour le projet de l'usine de traitement des égouts associés au processus de CCE, notamment :

- Les paiements versés à Partnerships BC
- Les honoraires de services juridiques associés à la Demande de qualifications

- Les honoraires de services juridiques associés à la Demande de propositions
- Les honoraires de services juridiques associés à l'entente de partenariat
- Les frais associés à la participation des membres de l'équipe du projet aux réunions du conseil
- Les honoraires de services juridiques associés à un avis sur les accords de commerce internationaux
- Les frais associés au groupe d'experts
- Les honoraires des experts-conseils en acquisition pour Whistler
- Le vérificateur à l'équité
- L'arbitre sur les conflits d'intérêt
- Un vérificateur de la rentabilité
- Les paiements versés aux soumissionnaires non retenus
- Le processus d'approbation différente (Alternative Approval Process), y compris les honoraires de services juridiques
- Tous autres coûts importants associés à ce processus d'acquisition
- Tous autres coûts associés à l'exploitation privée de l'usine pour les 12 prochaines années, en plus de ce qui devrait normalement être engagé pour l'exploitation de l'usine, comme les obligations de déclaration ou le règlement de différends. »⁸⁹

Les coûts présentés par le personnel sont résumés au **Tableau 3.1.**

TABLEAU 3.1 COÛTS ASSOCIÉS AU PROCESSUS DE CCE POUR L'USINE DE TRAITEMENT DES ÉGOUTS DE WHISTLER

Analyse des options	
Partnerships BC	55 131 \$
Groupe d'experts	52 975 \$
Demande de qualifications	
Honoraires pour services juridiques	2 363 \$
Gestion de projet	92 320 \$
Partnerships BC	55 331 \$
Ingénierie	82 395 \$
Demande de propositions	
Honoraires pour services juridiques	52 085 \$
Gestion de projet	191 135 \$
Partnerships BC	133 502 \$
Ingénierie	172 387 \$
Entente de partenariat	
Honoraires pour services juridiques	31 677 \$
Gestion de projet	115 952 \$
Partnerships BC	102 252 \$
Ingénierie	56 178 \$
Vérificateur à l'équité	4 268 \$
Avis juridique : accords de commerce internationaux	2 090 \$
Arbitre en conflits d'intérêt	13 179 \$
Experts-conseils en communication publique	56 091 \$
Honoraires pour services juridiques pour la gestion de projet	24 135 \$

Différents processus d'approbation	
Honoraires pour services juridiques	9 166 \$
Sondage public	19 200 \$
Communications	44 155 \$
TOTAL	1 367 967 \$

Source : Génie et travaux publics, municipalité de villégiature de Whistler (2006)

Pour le secteur privé, le coût d'une soumission est aussi plutôt élevé et peut dissuader les soumissionnaires potentiels. Pour aider à compenser ces coûts, certains gouvernements offrent des honoraires aux soumissionnaires, bien que les faits semblent montrer que ces honoraires sont bien loin de couvrir les frais.⁹⁰ En outre, à cause de ce coût élevé, seules quelques très grandes entreprises peuvent vraiment se permettre de soumissionner pour les projets de PPP.

3.3 Transfert du risque

L'un des arguments les plus fréquemment utilisés pour promouvoir les PPP est que le secteur public atteindra la rentabilité en transférant le plus de risques possibles à l'entreprise privée du projet. Selon Thomas Ross, expert en PPP, le transfert du risque ne justifie pas le recours à un PPP. Selon lui, le but d'un PPP devrait plutôt être de transférer le risque à la partie la mieux en mesure de le gérer à un coût minimum. Pour M. Ross, le transfert du risque devrait créer l'incitatif nécessaire pour que l'entrepreneur privé fasse ce qu'il est censé faire.⁹¹

Avant l'acquisition, il faut déterminer et quantifier les risques potentiels du processus et les allouer au secteur le mieux en mesure de les gérer au moindre coût. En théorie, plus le secteur privé est engagé dans un projet,

« Dans l'évaluation des projets de PPP déjà en cours, il peut être difficile de déterminer si oui ou non les gouvernements reçoivent une valeur ajoutée grâce au transfert du risque. »

plus il pourra assumer de risques, parce qu'il aura plus de contrôle. En retour, la société privée du projet peut s'attendre à être indemnisée à des niveaux qui correspondent aux risques assumés.⁹² Autrement dit, la société privée du projet exige une prime parce qu'elle accepte le risque.

Dans l'évaluation des projets de PPP déjà en cours, il peut être difficile de déterminer si oui ou non les gouvernements reçoivent une valeur ajoutée grâce au transfert du risque. Par exemple, si le secteur privé est responsable du risque du coût des retards de construction, mais que ce risque ne se matérialise jamais, il peut être difficile de déterminer si la prime payée par le gouvernement au secteur privé était bien investie. « Lorsque les choses vont bien, soulignait la Commission sur les PPP du R.-U. dans son rapport final, le secteur privé semble réaliser des gains financiers significatifs. Lorsque les choses vont mal, il semble difficile d'imposer des pénalités très importantes aux entrepreneurs privés. »⁹³

Le seul risque que le secteur privé ne peut pas assumer, c'est le risque légal.⁹⁴ Autrement dit, peu importe les circonstances, le secteur public est toujours responsable de la fourniture de l'infrastructure et des services connexes fournis par un PPP. L'expérience a montré que lorsque le secteur privé est incapable de gérer un risque (comme le risque financier ou le risque d'utilisateur), le secteur public est obligé d'agir et de venir en aide au secteur privé.⁹⁵

ENCADRÉ 3.3 RENFLOUAGE DE CENTRES DE LOISIRS : OTTAWA ET CRANBROOK

Arénas, patinoires, piscines, centres d'arts et bibliothèques—ces installations composent une infrastructure sociale vitale sur laquelle compte chaque cité et ville. Comme nos routes et nos écoles, l'investissement dans ces équipements a pris du retard au fil des ans. La Fédération canadienne des municipalités estime qu'il faudra 40 milliards de dollars pour combler les écarts.⁹⁶ Des municipalités à court d'argent font des pieds et des mains pour mettre à niveau ou construire de nouveaux équipements sociaux et beaucoup se sont tournées vers les PPP. Dans ces PPP, le consortium accepte en général de concevoir, construire, financer et exploiter des installations en échange du droit de toucher des frais d'utilisation. Comme les exemples ci-dessous le montrent, lorsque les attentes en matière de revenus sont déraisonnables, la municipalité doit aider le partenaire à s'en sortir.

OTTAWA

Dans les PPP au niveau municipal, Ottawa s'est mérité la douteuse distinction de chef de file. Elle énumère six projets sur son site Web des PPP.⁹⁷

En 2007, le *Ottawa Citizen* mettait la main sur un rapport confidentiel détaillant l'échec de deux projets : le Sensplex Bell et le complexe récréatif Ray-Friel.⁹⁸ *Sensplex Bell : la Ville est responsable de la dette et doit éponger les déficits d'exploitation.*

Le Sensplex Bell est un partenariat entre la Ville d'Ottawa et le Ottawa Community Ice Partners (OCIP). En vertu des conditions de l'entente de conception-construction- financement-exploitation de

trente ans, la Ville a garanti la dette, renoncé aux impôts fonciers et redevances d'exploitation et accepté d'acheter 2 400 heures de glace par année.⁹⁹

Les problèmes d'OCIP ont commencé en 2004 avec des retards de construction. Le lock-out de la LNH de 2004–2005 a aussi ajouté à ses misères. En avril 2007, le groupe n'avait pas encore fait ses frais et demandait un financement additionnel à la Ville à hauteur de 400 000 \$ par année pendant trois ans.

Complexe récréatif Ray-Friel : la Ville met fin au partenariat

Dans le cas du complexe récréatif Ray-Friel, le rapport affirmait que la société responsable du complexe avait surestimé ses revenus et sous-estimé ses coûts d'exploitation. Avec le peu de possibilités qui s'offraient à la Ville, le rapport lui a recommandé de prendre en charge l'installation et d'éponger la dette de 12 millions de dollars de l'entreprise.

CRANBROOK

L'histoire d'Ottawa rappellera des souvenirs aux représentants municipaux de la Ville de Cranbrook, en Colombie-Britannique, où un PPP pour la construction d'un nouveau complexe récréatif a dû être abandonné parce que le partenaire avait sous-estimé ses coûts d'exploitation et surestimé ses revenus. L'expérience du PPP a obligé la Ville à ramasser une facture de plusieurs millions de dollars et à assumer le niveau de dette le plus élevé de toutes les municipalités de la Colombie-Britannique.¹⁰⁰ La prise de possession de l'installation s'est avérée plus difficile que prévu et il a fallu près de trois ans pour négocier la résiliation du contrat.¹⁰¹

Types de risques

Un certain nombre de types de risques sont associés à tout projet public à long terme. Le tableau ci-dessous montre quelques-uns des plus fréquents. Toutefois, chaque projet a son propre profil de risque (voir la section 4 pour de plus amples détails sur les PPP par secteur).

TABLEAU 3.2 RISQUES POTENTIELS DES PROJETS ET SERVICES D'INFRASTRUCTURE	
Risque relié au projet	Le coût en immobilisation du projet peut être plus élevé que les estimations, ou le projet peut prendre plus de temps que prévu.
Risque relié à l'exploitation	Les coûts d'exploitation du projet peuvent être plus élevés que prévu.
Risque relié à la demande	La demande pour un projet ou le nombre d'utilisateurs peuvent être moins élevés que prévu, ce qui a des effets sur le flux de rentrées du partenaire privé.
Risque technique	Le projet peut fonctionner moins bien que prévu, ou subir une panne quelconque, ce qui exige d'autres dépenses.
Risque financier	Le coût d'acquisition de l'argent nécessaire pour entreprendre ou exploiter le projet peut être plus élevé que prévu.
Risque réglementaire	Les changements de réglementation qui exigeront des modifications futures, comme de nouvelles normes de sécurité, peuvent imposer des coûts pendant la durée de vie du projet.

« Lorsque les gouvernements concluent des PPP, ils assument le risque de la rigidité inhérente au contrat du PPP. »

Risque relié à la politique gouvernementale	Des changements de politiques gouvernementales peuvent réduire la nécessité du projet. Imaginez que l'on construise une autoroute pour réduire la congestion et que l'on augmente ensuite les taxes sur l'essence pour favoriser le recours aux transports en commun.
Risque politique ou juridique	Le gouvernement peut juger que le projet n'est pas d'intérêt public et imposer des modifications ou annuler le projet. Ou encore, des objections juridiques soulevées par le public, le marché ou des acteurs civils peuvent entraver le projet.

Source: Daniel Cohn (2004) selon Akkawi (2001)

Les PPP créent aussi un nouveau risque pour les gouvernements : le risque de rigidité.

Lorsque les gouvernements concluent des PPP, ils assument le risque de la rigidité inhérente au contrat du PPP.¹⁰² Il est impossible pour les parties de prédire tout ce qui peut arriver lorsqu'elles concluent une entente de PPP. Pourtant, les PPP sont structurés de telle façon qu'ils limitent la capacité des gouvernements à s'adapter aux circonstances changeantes. Par exemple, au cours de la dernière décennie, la diminution des inscriptions dans les écoles publiques a été la tendance partout au Canada, y compris au Nouveau-Brunswick. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick, qui envisage le recours aux PPP pour construire des écoles, devrait tenir compte des risques d'une démographie changeante. Même si le contrat de PPP peut durer de vingt à trente ans, la demande pour ces installations peut changer. Modifier ou annuler un contrat de PPP au début sera inévitablement très coûteux pour le gouvernement. Des observations similaires ont été faites sur des PPP dans le secteur de la santé, un domaine qui change constamment avec les progrès en recherche et en technologie.¹⁰³

Détermination et allocation du risque

Puisque le transfert du risque est censé être le principal avantage d'un PPP, il est vital que les gouvernements entreprennent des évaluations détaillées des risques potentiels des projets. Il n'y a rien d'intrinsèquement mauvais à déterminer et à considérer les risques inhérents à la réalisation de projets d'infrastructure. En fait, il est évident qu'en tenant compte de tous les risques, on peut aider le secteur public à prendre de meilleures décisions quant aux coûts et avantages potentiels de divers projets.

Dans un article rédigé sur l'allocation du risque dans les PPP, Ross Coates, Mary Koyl et John Langford déterminent cinq étapes dans le cadre de gestion du risque utilisé dans la construction d'une autoroute en PPP en Colombie-Britannique : planification, détermination et analyse du risque, élaboration de la réponse au risque et surveillance et contrôle.¹⁰⁴ À l'étape de l'analyse, le risque peut être quantifié selon la probabilité qu'il se réalise, multipliée par ses effets potentiels. L'allocation a lieu pendant l'étape de l'analyse et de l'élaboration de la réponse au risque.

Dans un PPP, les risques sont censés être alloués au secteur le mieux en mesure de les gérer de façon économique. Par exemple, le tableau ci-dessous montre la façon dont les risques devaient être alloués dans le projet de l'hôpital régional et centre de traitement du cancer d'Abbotsford. Jusqu'à maintenant, rien ne permet de dire si ces risques ont réellement été transférés.

Risques associés :	Public (centre de traitement du cancer)	Privé (Access Health Abbotsford)
Au financement		X
À la conception (fonctionnalité clinique)	X	

À la conception (conformité à la fonction)		X
À la construction (calendrier et coût)		X
À l'acquisition et à l'installation du matériel	X	X
Aux services de gestion des installations (normes et coût)		X
À l'entretien ou aux défauts latents		X
Aux catastrophes (par exemple, tremblement de terre ou inondation)	X	X

Source : Partnerships BC

Il est intéressant de constater que les risques qui sont alloués au partenaire privé (le SPV) le restent rarement. Les prêteurs d'un PPP considèrent les risques du partenaire comme des risques pour eux-mêmes. En fin de compte, le SPV transfère tous les risques aux sous-traitants. Le risque s'éloigne peut-être ainsi du gouvernement, mais la nécessité de superviser de nombreux sous-traitants impose un nouvel ensemble de défis, surtout pour les municipalités.¹⁰⁵

Problèmes de transfert du risque

Comme pour tout ce qui touche les PPP, le processus d'un transfert de risque efficace est complexe, coûteux et controversé. Dans le cas des écoles en PPP au Royaume-Uni, par exemple, la Commission des comptes avait de sérieuses réserves quant aux estimations de transfert du risque produites; ses membres ont trouvé le processus utilisé pour déterminer la probabilité et la valeur du risque entièrement subjectif.¹⁰⁶ « Les méthodologies employées pour calculer les risques et la valeur financière associée à tout transfert du risque, écrit l'universitaire canadien Daniel Cohn, sont

toujours complexes, subjectives et très peu transparentes; elles sont aussi parfois des secrets privatifs. »¹⁰⁷

L'affirmation de M. Cohn est particulièrement vraie pour les administrations locales. « Lorsqu'il est question de partenariats public-privé, souligne Ronald Aspin en parlant de l'expérience australienne, il semble que les administrations locales soient les plus vulnérables à l'exploitation par un secteur possédant plus de compétences et plus d'expérience dans la reconnaissance et l'allocation du risque. À cause de leur petite taille et de leurs finances limitées, elles [les administrations locales] sont vulnérables, car elles n'ont pas la capacité de produire « à l'interne » le type de savoir-faire et de connaissances spécialisées nécessaires pour mener à la formation d'un partenariat, et le coût de la sous-traitance de ces capacités peut être prohibitif. »¹⁰⁸ Cet exemple montre bien le coût élevé des transactions associées aux PPP (voir la section sur les coûts de transaction).

En plus de ces problèmes, la recherche a montré que la capacité de transférer certains types de risques au secteur privé a été exagérée. Dans leur analyse de projets en PPP au Canada, Vining et Boardman ont découvert que les gouvernements n'ont en fait pas très bien réussi à transférer les risques associés aux usagers ou aux revenus au secteur privé, surtout dans les cas où l'incertitude quant aux revenus est élevée.¹⁰⁹ Dans leur étude des initiatives de financement privé dans les écoles du Royaume-Uni, Ball, Heafey et King ont aussi conclu que le secteur privé était réticent à accepter les risques associés à la demande.¹¹⁰

ENCADRÉ 3.4 PROJET CANADA LINE ET PONT GOLDEN EARS : LES RISQUES ASSOCIÉS AUX USAGERS SONT RESTÉS À LA COMMISSION DES TRANSPORTS LOCALES

Canada Line est un projet de réseau ferroviaire rapide reliant le centre-ville à l'aéroport international de Vancouver. Le projet est réalisé en PPP de conception-construction-financement-exploitation. TransLink (l'organisme dirigeant responsable du transport en commun à Vancouver et dans la région) a pris la décision de se tourner vers un PPP après que le gouvernement provincial lui eut clairement fait savoir que le financement de la province en dépendait.

L'un des problèmes du transport en commun en PPP, c'est que pour calculer les revenus, les planificateurs comptent sur des prévisions d'achalandage qui sont notoirement difficiles à formuler.¹¹¹ Une multitude de facteurs peuvent avoir des effets sur l'achalandage et il peut être difficile d'attribuer ces facteurs à une partie ou à l'autre et d'en assigner la responsabilité.

Dans le cas de Canada Line, TransLink a assumé 90 pour cent du risque associé au manque d'achalandage. Ce qui veut dire, dans les faits, que si la demande ou l'usage sont moins élevés que prévu, TransLink doit payer 90 pour cent de l'écart au secteur privé.¹¹²

Une entente semblable a été conclue pour le pont en PPP Golden Ears. Dans ce cas, TransLink touchera les péages des usagers du pont et a accepté de verser des paiements réguliers au consortium pour l'exploitation et l'entretien du pont. À l'évidence, ces paiements viendront des revenus des péages, mais si ceux-ci diminuent, TransLink devra quand même verser au consortium le plein montant.¹¹³

Une étude réalisée par Edwards et al. pour l'Association des comptables agréés du Royaume-Uni était encore plus critique dans son évaluation du transfert de risques. Après avoir souligné qu'il semble y avoir un manque de faits empiriques démontrant l'allocation de risques appropriée, les auteurs écrivent ce qui suit : « Toutefois, des faits montrent que le gouvernement n'a pas toujours réussi à transférer le risque au secteur privé, ce qui impose des coûts additionnels au secteur public lorsque l'entrepreneur du secteur privé ne réussit pas à fournir les services selon les conditions du contrat. »¹¹⁴

L'étude d'Edwards et al. a toutefois montré que le secteur réussissait relativement bien à livrer les projets dans le respect des délais et des budgets. Mais les auteurs attribuaient ce succès à la phase de négociations plus longue qui avait mené aux PPP. Pendant cette phase, les gouvernements peuvent prendre le temps de définir clairement ce qu'ils attendent d'un projet, ce qui permet au partenaire du secteur privé de décider si oui ou non il accepte de le réaliser et de quelle façon il le réalisera. Cette phase de pré-négociations mène à des contrats détaillés qui contiennent des prix fixes, des sanctions et des primes. Les auteurs n'ont rien trouvé qui puisse montrer que les PPP réussissaient mieux à livrer les projets à temps et dans le respect des budgets uniquement parce qu'ils étaient des PPP. Il semble plutôt qu'ils réussissaient grâce à la façon dont les contrats étaient rédigés. « De telles conditions, écrivaient-ils, pourraient tout aussi bien s'appliquer aux projets financés de manière conventionnelle, ce qui nous oblige à nous demander pourquoi elles n'avaient pas déjà été mises en place. »¹¹⁵

3.4 Comparaison des PPP avec l'acquisition publique

Pour justifier le recours aux PPP auprès du public, les gouvernements produisent souvent ce que l'on appelle des rapports « d'optimisation des ressources », ou d'évaluation de la rentabilité, qui montrent comment les coûts des PPP se comparent à ceux d'une méthode d'acquisition publique. Dans la présente section, nous examinons la manière dont ces comparaisons sont faites et discutons de quelques-uns des problèmes méthodologiques soulevés par les chercheurs à propos de ces rapports.

Rapports d'optimisation des ressources

L'optimisation des ressources est une expression ou un concept souvent utilisé pour justifier le recours aux PPP. L'optimisation des ressources implique que les PPP permettent une meilleure utilisation de l'argent des contribuables si les avantages généraux pour le public sont supérieurs aux avantages de l'acquisition publique conventionnelle. Partnerships BC décrit l'optimisation des ressources comme « une large expression qui comprend des facteurs quantitatifs, comme les coûts, autant que des facteurs qualitatifs, comme la qualité des services et la protection de l'intérêt public ». ¹¹⁶ Les défenseurs des PPP soutiennent souvent que l'optimisation des ressources peut se faire de différentes façons. Ils affirment que les PPP offrent un meilleur accès à des connaissances privées, à l'efficacité et à l'innovation, la certitude des prix, des niveaux de service garantis et une allocation optimale des risques. On affirme qu'avec les PPP, ces facteurs compensent le coût d'emprunt plus élevé pour le secteur privé comparativement aux taux offerts aux gouvernements.

Pour montrer que les PPP assurent l'optimisation des ressources, les gouvernements publient des rapports de rentabilité qui comparent le coût de la réalisation publique à un PPP. Les rapports de rentabilité comparent

le coût d'un PPP à un modèle hypothétique de ce que coûterait le projet s'il se réalisait par acquisition publique. Ce modèle s'appelle le « comparateur du secteur public » et est discuté ci-dessous. L'un des éléments les plus importants de cette comparaison est la valeur du risque. Parce que le financement privé coûte toujours plus cher que les emprunts par le secteur public, les rapports de rentabilité doivent montrer que les PPP permettent d'économiser parce qu'ils transfèrent le risque au partenaire privé.

Dans son rapport sur les PPP en Colombie-Britannique, Stuart Murray examinait ces rapports de rentabilité et soulignait quelques lacunes dans leur utilisation des taux d'actualisation et du transfert du risque, en plus de remettre en cause le moment de leur publication. En effet, M. Murray remarque que les rapports de rentabilité sont habituellement publiés une fois que les PPP ont « dépassé le point de non retour », lorsque les contrats ont été signés.¹¹⁷ Cette publication tardive empêche un examen public avant la signature des contrats de PPP. De même, en Ontario, les premières évaluations de rentabilité sont cachées au public.¹¹⁸ Cette pratique est contraire aux recommandations présentées dans d'autres documents publics. Par exemple, un énoncé de discussion sur les PPP dans les services d'eau municipaux rédigé dernièrement pour le projet de recherche sur les politiques du gouvernement du Canada recommande que la communauté soit incluse dans le processus d'acquisition dès le début et que les contrats, sans parler des rapports expliquant les contrats, soient rendus publics avant d'être signés.¹¹⁹

Comparateur du secteur public

Bien que les gouvernements aient une certaine idée de ce que coûteront les PPP pendant la durée de l'entente, il leur est beaucoup plus difficile de savoir ce qu'il leur en coûtera de concevoir, construire, financer et exploiter

« Parce que le financement privé coûte toujours plus cher que les emprunts par le secteur public, les rapports de rentabilité doivent montrer que les PPP permettent d'économiser parce qu'ils transfèrent le risque au partenaire privé. »

des installations eux-mêmes pendant les 30 ou 40 prochaines années. Pourtant, pour déterminer si un PPP assure vraiment une optimisation des ressources, il faut une certaine estimation des coûts associés à l'acquisition publique.

Les comparateurs du secteur public (CSP) sont essentiels pour vendre les PPP, puisqu'ils sont l'aune à laquelle ces PPP seront mesurés. Industrie Canada insiste sur le fait que les CSP doivent être élaborés « tôt dans le processus de planification au niveau le plus élevé » étant donné leur importance pour déterminer si un PPP assure réellement l'optimisation des ressources.¹²⁰

Dans le calcul de ce que coûtera un projet s'il est réalisé selon le modèle public, le CSP tient compte des coûts d'immobilisation de même que des coûts du cycle de vie complet associés à l'exploitation, à l'entretien et au financement du projet. Le CSP tient également compte des risques associés à un projet donné. La valeur du risque que le contrat de PPP transférera au secteur privé est ensuite ajoutée au CSP comme coût. L'hypothèse, c'est que si le gouvernement ne choisit pas le mode du PPP, il assumera ce risque lui-même et le CSP doit en tenir compte.

Dans un document publié par le Centre canadien de politiques alternatives, Sheila Block a examiné les évaluations de rentabilité produites par Infrastructure Ontario pour les projets d'hôpitaux.¹²¹ Elle a trouvé des problèmes de transparence, de même que des problèmes méthodologiques dans la production de ces évaluations. Plus précisément, M^{me} Block soulevait des questions sur le prix du risque ajouté au CSP. Dans les évaluations, Infrastructure Ontario attribue une valeur pécuniaire au risque censé être transféré aux consortiums privés, puis ajoute ce montant au CSP en tant que coût. Du côté du PPP, l'évaluation montre aussi le coût de la prime qu'exigera le secteur privé pour prendre en charge le risque, de même que

pour le financement. Mais le montant de la prime est très inférieur au prix du risque ajouté au CSP. Comme le souligne Sheila Block, l'hypothèse que semble avancer Infrastructure Ontario, c'est que le prix exigé par les consortiums privés pour assumer le risque est très inférieur à la valeur de ce risque. Compte tenu des faits sur le coût du transfert du risque au secteur privé, cette hypothèse semble extrêmement improbable.¹²²

On a aussi constaté quelques problèmes dans les CSP au Royaume-Uni. Le Comité des comptes publics de la Chambre des communes affirmait ce qui suit : « L'exactitude des comparateurs du secteur public est limitée. Ils sont sujets à l'erreur à cause de la complexité du modèle financier souvent utilisé. Ils dépendent aussi de prévisions incertaines, ce qui limite leur exactitude, peu importe l'ampleur du travail ou de l'analyse effectués. Un travail plus approfondi exige temps et argent, sans nécessairement ajouter à la valeur du comparateur du secteur public en tant qu'outil de décision. Il y a aussi un risque que les utilisateurs du secteur public croient que le CSP est beaucoup plus exact qu'il ne pourra jamais l'être. »¹²³

Taux d'actualisation

Qu'un gouvernement décide de se tourner vers un PPP ou de choisir l'acquisition publique, les coûts du projet n'arriveront sans doute pas tous en même temps. Dans un PPP, les coûts associés à la conception, à la construction, au financement et à l'exploitation sont engagés pour la durée du contrat sous forme de paiements annuels versés à l'entrepreneur privé. Dans un projet réalisé selon le modèle public conventionnel, le moment où sont engagés les coûts d'immobilisation et d'exploitation peut varier, selon la façon dont les gouvernements choisissent de financer le projet. Pour comparer les coûts des PPP à ceux de l'acquisition publique, les coûts des deux options sont exprimés en tant que valeur actualisée nette (ou coût actual-

« Le choix du taux d'actualisation aura un effet considérable sur les coûts du comparateur du secteur public par rapport aux coûts du PPP. »

isé net). Pour calculer la valeur actualisée nette, un taux d'actualisation est appliqué aux futurs coûts.

Les taux d'actualisation sont le taux auquel l'argent devrait se dévaluer au fil du temps. Autrement dit, c'est un facteur d'inflation. Le choix du taux d'actualisation aura un effet considérable sur les coûts du comparateur du secteur public par rapport aux coûts du PPP. Plus le taux d'actualisation sera élevé, plus les coûts futurs seront attirants en dollars d'aujourd'hui. Parce que les coûts d'un PPP sont réguliers dans le temps et pendant longtemps, plus le taux d'actualisation utilisé est élevé, plus le PPP sera attirant par rapport à un projet réalisé selon le mode public conventionnel. Par exemple, avec un taux d'actualisation de 6 pour cent, Partnerships BC a montré que l'on pouvait économiser 39 millions de dollars en choisissant le PPP pour l'hôpital d'Abbotsford. Si un taux d'actualisation de 4,5 pour cent avait été utilisé, le PPP n'aurait créé aucune économie. Si un taux d'actualisation de moins de 4,5 pour cent avait été utilisé, l'option du secteur public aurait été plus économique.¹²⁴

Pour calculer le coût total d'un PPP, tous les futurs paiements de location sont additionnés puis actualisés pour tenir compte de la valeur décroissante de l'argent. Au fil du temps, la valeur du montant mensuel convenu diminuera. Par exemple, supposons qu'une personne loue une voiture pour 1 000 \$ par mois pour les dix prochaines années. Si elle veut savoir combien tous ces paiements coûteront en dollars d'aujourd'hui, elle additionne tous ces paiements et applique un taux d'actualisation pour tenir compte du fait que, à cause de l'inflation, le montant de 1 000 \$ d'aujourd'hui vaut plus que le montant de 1 000 \$ de demain.

En Colombie-Britannique, la question est importante parce que Partnerships BC a eu recours à un taux d'actualisation varié dans ses rapports de rentabilité. Par exemple, le rapport sur le pont Bennett utilisait

un taux d'actualisation de 8 pour cent ¹²⁵, le projet de l'autoroute Sea-to-Sky avait recours à un taux de 7,5 pour cent¹²⁶ et les projets de l'hôpital régional et centre de traitement du cancer d'Abbotsford et du train rapide RAV utilisaient un taux de 6 pour cent.¹²⁷ Le taux de 6 pour cent était aussi utilisé au Royaume-Uni jusqu'au printemps de 2003 lorsque, après une analyse rigoureuse, le gouvernement l'a réduit à 3,5 pour cent.¹²⁸ L'une des principales questions sur le taux d'actualisation est de savoir s'il faut le baser sur le coût du capital du secteur privé ou sur le coût d'emprunt inférieur du gouvernement. Ce débat est international et jusqu'à maintenant, le consensus est minimal.

Pour décider d'investir ou non dans des projets, les entreprises utilisent un calcul appelé « coût moyen pondéré du capital » (CMPC).¹²⁹ Les entreprises tirent leurs revenus de deux sources : les capitaux propres et l'endettement. Le coût du capital est le rendement prévu des capitaux propres et de la dette auquel s'attendent les actionnaires et les prêteurs. Les rendements des capitaux propres incluent une prime de risque—un calcul des rendements auxquels s'attendent les investisseurs en échange du risque inhérent à l'investissement dans une entreprise. Par ailleurs, le coût de l'endettement est le taux courant du marché payé par l'entreprise sur sa dette. Le CMPC est exprimé en pourcentage et utilisé comme taux d'actualisation pour déterminer la valeur actualisée nette d'un investissement. Il aide les investisseurs à savoir si des projets potentiels offriront un taux de rendement suffisant.

En Colombie-Britannique, Partnerships BC a utilisé le CMPC du consortium privé comme taux d'actualisation pour calculer la valeur nette actualisée du PPP par rapport au CSP au lieu du coût d'emprunt du gouvernement. Dans son analyse du rapport de rentabilité de l'autoroute Sea-to-Sky, Marvin Shaffer s'objecte à cette méthode. Il soutient que lorsque Partnerships BC

« M. Parks conclut que cette méthode biaise les calculs en faveur des PPP. »

utilise le CMPC pour déterminer le taux d'actualisation du comparateur du secteur public, il présume implicitement que le coût d'emprunt du gouvernement est le même que le coût du capital pour le secteur privé.¹³⁰ Il souligne que même si Partnerships BC reconnaît qu'il en coûte plus cher au secteur privé pour emprunter, l'agence soutient néanmoins que c'est à cause du risque qu'assume le secteur privé lorsqu'il conclut un PPP. Selon cette logique, le taux d'actualisation qui est appliqué au comparateur du secteur public devrait tenir compte du même risque pour le projet.¹³¹ Toutefois, Marvin Shaffer fait valoir que parce que Partnerships BC ajoute aussi un montant de transfert du risque au secteur privé comme coût additionnel dans le comparateur du secteur public, il compte le risque deux fois.¹³² Après avoir examiné quatre projets de PPP en Colombie-Britannique, le juricomptable Ron Parks convient avec Marvin Shaffer que la pratique de Partnerships BC qui consiste à appliquer un taux d'actualisation reflétant le coût d'emprunt pour le secteur privé double effectivement la valeur du risque.¹³³ M. Parks conclut que cette méthode biaise les calculs en faveur des PPP.

Contrairement à la C.-B., le gouvernement de l'Ontario a choisi un taux d'actualisation basé sur le taux d'emprunt du gouvernement.¹³⁴ Toutefois, la méthodologie utilisée par Infrastructure Ontario pour calculer l'optimisation des ressources n'est pas non plus sans faille.

En conclusion, on peut soulever de sérieuses questions quant à la méthodologie utilisée pour démontrer l'optimisation des ressources par les PPP. Compte tenu de tous ces problèmes, les décideurs doivent faire preuve de prudence lorsqu'ils se fient à des énoncés et à des rapports qui affirment que les PPP assurent une meilleure optimisation des ressources.

3.5 Contrats et coûts

Dans la dernière partie de la présente section, nous examinons deux caractéristiques interreliées des PPP : les contrats et les coûts additionnels associés à ces contrats. En supposant que tout se passe bien dans le processus d'acquisition et que l'optimisation des ressources est démontrée, les gouvernements doivent faire face à des contrats complexes et à des coûts additionnels de transaction et de contrôle.

Le contrat de PPP

Parmi les caractéristiques déterminantes des PPP, on peut mentionner les « contrats volumineux et détaillés habituellement insérés dans un environnement juridique et financier complexe et recoupant souvent plusieurs domaines juridiques ». ¹³⁵ Les contrats de PPP comprennent généralement des ententes de projet, des spécifications fonctionnelles et des accords financiers. ¹³⁶

Dans leur étude intitulée *PPP Contractual Issues—Big Promises and Unfinished Business* (Problèmes de contrats de PPP—Grandes promesses et projets laissés en plan), Graeme Hodge et Diana Bowman soulignent que les ententes de PPP diffèrent des contrats gouvernementaux conventionnels par des calendriers plus longs, des flux de financement plus importants, un partage des risques et des bénéfices et la participation du secteur privé aux accords financiers. ¹³⁷ Parce que les contrats sont à long terme, toutes les parties doivent tenter de déterminer, d'anticiper et de régler tout problème futur potentiel. Mais les contrats doivent aussi être suffisamment souples pour s'adapter à des changements technologiques imprévus ou à d'autres impondérables.

« Des contrats compliqués ajoutent temps et argent à un processus d'acquisition déjà coûteux. »

Des contrats compliqués ajoutent temps et argent à un processus d'acquisition déjà coûteux. Reconnaisant ce fait, le Trésor britannique a recommandé de ne pas utiliser les PPP pour les projets dont la valeur en capital est inférieure à 20 millions de livres.¹³⁸ Le Trésor a jugé que puisque les coûts de transaction et les délais nécessaires pour les soumissions et l'acquisition (entre deux ans et deux ans et demi) étaient à peu près les mêmes pour les petits projets que pour les grands, les coûts pour les petits projets étaient disproportionnellement élevés.¹³⁹

Un autre problème est lié aux spécifications fonctionnelles des contrats, qui énumèrent en détail ce qui est attendu de l'entrepreneur privé. Le paiement au secteur privé dépend de sa conformité à ces exigences. Il s'agit du principal mécanisme qui permet d'obliger les PPP à rendre compte au public. Malheureusement, des faits récents mis au jour au Royaume-Uni ont montré qu'en pratique, la supervision et les mesures nécessaires pour obliger les partenaires à se conformer à ces spécifications coûtent cher et sont difficiles à mettre en œuvre.¹⁴⁰ En outre, tout détail non précisé dans le contrat devient la responsabilité du gouvernement, puisque c'est à lui qu'il incombe, en bout de ligne, de fournir le service.

Coûts de transaction et de supervision

« Les coûts de transaction » sont tout simplement définis comme « les coûts, autres que le prix en argent, qui sont engagés dans l'échange de produits et de services ». ¹⁴¹ Chaque fois qu'un individu ou un groupe tente d'acheter ou d'échanger un produit, il doit faire des recherches pour trouver quelqu'un qui veut échanger le produit, l'aviser de la possibilité d'échanger le produit, puis négocier les conditions de l'échange. Dans le cas des PPP, les coûts de transaction incluent ce qu'il faut faire pour intéresser des intervenants privés au projet, négocier un contrat extrêmement détaillé, superviser

l'entente une fois qu'elle est en place et, si les partenaires ne se conforment pas à l'entente, prendre les mesures voulues. Dans son rapport sur le coût des écoles en PPP en Alberta, Hugh MacKenzie écrit que les coûts juridiques, financiers et d'analyses comptables reliés à la transaction se situent habituellement autour de 4 pour cent des coûts en capitaux d'un projet de PPP, tant pour le consortium que pour le gouvernement.¹⁴²

Tout cela coûte du temps, de l'énergie et de l'argent au gouvernement— en particulier pour les honoraires versés aux avocats et autres experts-conseils. Ces coûts de transaction peuvent être particulièrement élevés pour les administrations locales dont l'assiette de revenus est restreinte et qui ont besoin de l'aide d'analystes et d'experts externes. Même si les coûts de transaction peuvent être considérables, ils sont souvent omis dans la comparaison des coûts des PPP par rapport à ceux de l'acquisition publique conventionnelle.

En plus des coûts initiaux additionnels associés à la négociation d'un contrat, les PPP exigent des ressources gouvernementales pour l'évaluation et la supervision à long terme des contrats une fois qu'ils sont en place. Dans leur examen des routes et hôpitaux en IFP en activité au Royaume-Uni, Edwards et al. ont trouvé que « les coûts de supervision semblent avoir été plus élevés que prévu et, avec le temps, ils sont susceptibles d'accroître les coûts pour le secteur public et donc de réduire la rentabilité de l'IFP ».¹⁴³

Les exigences de supervision non prévues ont été problématiques dans l'utilisation des PPP à Ottawa. En 2006, le Bureau du vérificateur général de la Ville d'Ottawa a entrepris une évaluation du processus de PPP.¹⁴⁴ Le vérificateur général a trouvé un manque de supervision systématique des contrats de PPP. Un sondage mené en 2006 sur le marché canadien des PPP par Ernst & Young Orenda indiquait également qu'à la Ville d'Ottawa, on était réticent à affecter les ressources voulues à la supervision des PPP.

« Avec son expérience de cinq projets de PPP à Ottawa, Réjean Chartrand a soutenu que la phase opérationnelle pouvait être difficile à comprendre pour les gestionnaires du gouvernement. Dans le mode de fonctionnement actuel, les projets conventionnels de la Ville s'intègrent dans des systèmes de gestion bien compris et disposant des ressources humaines voulues, mais les PPP sont différents. « Nous avons eu de la difficulté à vendre l'idée, à convaincre la Ville qu'il nous fallait une ressource à temps plein pour superviser cinq installations de loisirs, affirmait M. Chartrand. En fait, nous avons été incapables d'obtenir cette ressource, même si les installations conventionnelles ont chacune une personne de gestion sur place et que chaque personne a les ressources humaines voulues. » »¹⁴⁵

ENCADRÉ 3.5 LES EFFETS DES COÛTS DE TRANSACTION SUR LES AVANTAGES DES PPP : CONCLUSIONS DE L'ÉTUDE D'UN PROJET DE PPP DE L'UNIVERSITÉ DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

Dans leur étude de certains des premiers projets de PPP au Canada, les professeurs Aiden Vining et Anthony Boardman examinent dix cas. Les auteurs étudient les buts qu'espèrent atteindre les gouvernements grâce aux PPP et évaluent si ceux-ci ont été efficaces dans la livraison d'une infrastructure à moindre coût pour le public.

Les auteurs commencent par une perspective théorique positive de la façon dont les gouvernements et le secteur privé se comportent. Les auteurs présument que les buts des gouvernements sont de minimiser les coûts initiaux qui apparaissent dans les budgets ainsi que tout coût politique potentiel. Pour les intervenants du secteur privé, les auteurs présument que les buts sont la maximisation du profit et la minimisation

du risque. Parce que les buts des deux parties sont si divergents et que les PPP exigent des contrats complexes, les coûts de transaction associés à la négociation (et souvent à la renégociation) d'un contrat seront sans doute élevés.

Dans leur examen des études de cas, les auteurs concluent que, la plupart du temps, ce sont les gouvernements qui assument les coûts élevés de transaction. « Étonnamment, écrivent-ils, il arrive souvent que le PPP soit dissous plus rapidement que prévu dans le contrat original, soit par un rachat du gouvernement, soit par la reconfiguration de la faillite contractuelle de l'entité privée, soit par une combinaison des deux événements. Mais le résultat le plus fréquent est un conflit qui se prolonge, avec des coûts élevés assumés par l'une des parties ou par les deux. »¹⁴⁶

Les auteurs affirment que les PPP ne réussissent que dans les situations où les gouvernements ne tentent pas de transférer le risque associé aux usagers au secteur privé, où seul le secteur privé possède le genre de connaissances spécialisées nécessaires pour le projet et où les gouvernements sont en mesure de transférer le risque de construction à un prix fixe. Compte tenu de ces conclusions, les auteurs croient que les PPP réussis n'étaient, dans les faits, pas vraiment des PPP, puisque le gouvernement n'avait pas transféré le risque au secteur privé. Les « PPP » réussis ressemblent en fait davantage à des contrats de construction conventionnels.

« M. Shrybman souligne qu'avec l'enchâssement des droits des investisseurs dans ces accords, les administrations municipales qui se tournent vers les PPP pourraient s'exposer à une série additionnelle de risques.»

3.6 Accords de commerce

Au Canada, un certain débat a fait rage au sujet des effets des accords de commerce sur les administrations municipales qui ont recours aux PPP. Plus précisément, le juriste Steven Shrybman a soutenu que des accords internationaux comme l'ALÉNA et l'AGCS, ainsi que d'autres accords de commerce intérieur plus récents comme l'Accord sur le commerce, l'investissement et la mobilité de la main-d'œuvre (ACIMMO) signé entre l'Alberta et la Colombie-Britannique, posent de nouveaux risques pour les gouvernements qui concluent des PPP. M. Shrybman souligne qu'avec l'enchâssement des droits des investisseurs dans ces accords, les administrations municipales qui se tournent vers les PPP pourraient s'exposer à une série additionnelle de risques.¹⁴⁷

Dans le contexte de ces accords de commerce, Steven Shrybman énumère les risques suivants pour les administrations locales ayant recours aux PPP:

- Si une administration locale décide de mettre fin à un contrat de PPP, la mesure pourrait être considérée comme une expropriation et justifier la poursuite d'un investisseur contre l'État, poursuite qui devrait alors être réglée selon le droit international.
- Les administrations locales perdront le droit d'insister sur des préférences d'achat (p. ex. l'approvisionnement local).
- Les règlements sur l'environnement et la santé établis par des administrations locales peuvent entraîner des contestations commerciales et des poursuites d'investisseurs étrangers.
- Les dispositions contractuelles qui cherchent à limiter la vente d'intérêts dans un PPP peuvent être annulées.¹⁴⁸

En matière d'accords de commerce intérieur, M. Shrybman met aussi en garde contre la possibilité que les nouvelles règles puissent être utilisées pour limiter la capacité des administrations à se retirer de PPP. « En fait, écrit M. Shrybman, les règles sur l'investissement international, semblables à celles établies dans l'ACIMMO, bien que moins expansionnistes, ont été invoquées soit pour limiter la portée de la prestation du service du secteur public, soit pour exiger des dommages-intérêts lorsque les administrations cherchent à mettre fin à des projets de privatisation qui échouent. »¹⁴⁹

SECTION 4

Les PPP dans différents secteurs

AU CANADA, LES PPP SONT UTILISÉS dans différents secteurs et par tous les ordres de gouvernement. Dans la présente section, nous examinons cinq secteurs et soulignons brièvement les risques des PPP pour chacun. Nous évaluons aussi certaines conséquences pour les services offerts dans chaque secteur par des PPP. Par exemple, dans le secteur de la santé, quels peuvent être les effets d'un PPP sur la prestation des services? Existe-t-il des risques particuliers dont on sait qu'ils vont de pair avec les PPP en santé?

4.1 Santé

En Ontario, au Québec et en Colombie-Britannique, le secteur de la santé est devenu un point d'entrée clé pour les PPP. Jusqu'à maintenant, la Colombie-Britannique a eu recours aux PPP, ou a l'intention de le faire, pour six hôpitaux, et le Québec tente de former un PPP pour des hôpitaux de Montréal et d'ailleurs dans la province. Mais l'Ontario remporte la palme, avec dix-neuf réaménagements d'hôpitaux en PPP en construction et sept autres sur le point de se conclure.¹⁵⁰

Comme pour tous ces projets, lorsque l'on a recours aux PPP dans le secteur de la santé, le coût et les risques inhérents à ce type de partenariat soulèvent d'importantes préoccupations. En décembre 2008, le vérificateur général de l'Ontario publiait un rapport qui concluait que la première expérience en matière d'hôpital en PPP de la province avait coûté au pub-

lic 200 millions de dollars de plus que si le projet avait été financé par la province.¹⁵¹

Au Royaume-Uni, on constate que le modèle des PPP peut avoir des conséquences graves sur le fonctionnement des hôpitaux et la qualité des soins qui y sont prodigués.

Dans un hôpital en PPP, le secteur privé prend généralement charge de ce que l'on appelle les « services auxiliaires ». Ces services ne font pas partie des services médicaux de base et peuvent inclure l'alimentation, le nettoyage et les services aux patients.

La meilleure source de données concernant les effets des PPP sur le fonctionnement des hôpitaux vient du Royaume-Uni. Dans leur étude intitulée *Evaluating the Operation of PFI in Roads and Hospitals* (Évaluation du fonctionnement des IFP dans les routes et les hôpitaux), Edwards et al. examinent le fonctionnement d'un hôpital en initiative de financement privé.¹⁵² Leurs conclusions ne sont pas toutes négatives. En effet, les auteurs signalent qu'avec les IFP, les nouveaux édifices ont été livrés à temps et fonctionnent comme prévu. Les IFP ont aussi fourni des investissements très nécessaires pour ces édifices, de même que du linge d'hôpital. Toutefois, en ce qui a trait aux activités quotidiennes, les auteurs concluent que les IFP ont créé davantage de bureaucratie au sein de l'hôpital. Tous les entrepreneurs et les sous-traitants fonctionnent dans le cadre de contrats juridiques qui exigent des structures formelles pour la gestion des relations directes et indirectes. Parmi les problèmes créés par cette bureaucratie, les auteurs ont trouvé les suivants :

- L'IFP a fait grimper le nombre de réunions, surtout parce que certains fournisseurs de services ne relèvent pas directement de la régie sanitaire. Par conséquent, des réunions peuvent être nécessaires entre le

« En ce qui a trait aux activités quotidiennes, les auteurs concluent que les IFP ont créé davantage de bureaucratie au sein de l'hôpital. »

partenaire du secteur privé, le fournisseur de services et la régie sanitaire pour régler les problèmes qui surviennent.

- Étant donné la complexité des relations, les auteurs ont aussi trouvé que les responsabilités de chacun étaient mal définies dans le contrat.
- Enfin, les auteurs ont souligné les difficultés éprouvées par le personnel en matière de supervision des fournisseurs de services.

4.2 Éducation – primaire et secondaire

L'un des échecs les plus retentissants des PPP a eu lieu en Nouvelle-Écosse. Entre 1994 et 1999, le gouvernement provincial a tenté de construire cinquante-cinq écoles en PPP. Le programme a fini par être annulé en 1999, bien qu'à ce moment, trente-huit écoles avaient déjà été construites en PPP. Le modèle du PPP a coûté aux contribuables de la Nouvelle-Écosse 32 millions de dollars de plus que prévu.¹⁵³ En outre, les différends suscités par le contrat ont entraîné des coûts additionnels pour la province. Le Nouveau-Brunswick a aussi eu recours au modèle du PPP pour construire l'école Evergreen au milieu des années 90. Le vérificateur général du Nouveau-Brunswick a conclu que l'école en PPP avait coûté aux contribuables 900 000 \$ de plus que si la province avait entrepris le projet en mode public conventionnel.¹⁵⁴

Pendant un certain temps, peu de gouvernements provinciaux semblaient intéressés à répéter les erreurs de la Nouvelle-Écosse. Mais récemment, les écoles en PPP sont revenues dans les bonnes grâces des gouvernements. Le projet le plus ambitieux se trouve en Alberta, où le gouvernement provincial aura recours à un PPP pour la construction de dix-huit nouvelles écoles. Le Nouveau-Brunswick se tourne aussi vers les PPP pour construire deux écoles.¹⁵⁵

En plus de servir d'espace pour l'apprentissage des élèves, les écoles sont des plaques tournantes pour la communauté, car des groupes communautaires peuvent utiliser leurs locaux pour leurs activités. Mais les contrats qui régissent les arrangements de PPP peuvent interdire ce type d'utilisation ouverte. Par exemple, à Calgary, des parents ont été surpris d'apprendre que les garderies et les maternelles n'auraient pas le droit d'utiliser les lieux pendant les heures d'école. Selon une lettre envoyée par le sous-ministre de l'Éducation, ces utilisations additionnelles pourraient avoir des effets sur le contrat car elles peuvent faire l'objet d'exigences de construction supplémentaires.¹⁵⁶ Cet exemple montre bien le risque de rigidité qui accompagne les PPP.

Les écoles construites en PPP en Nouvelle-Écosse sont en activité depuis près de dix ans. Elles permettent donc d'étudier le fonctionnement d'un contrat d'école en PPP après sa signature. Dans ce cas-ci, la motivation du gouvernement pour le recours aux PPP était l'élimination de la dette de son bilan.¹⁵⁷ Mais les Néo-Écossais sont maintenant aux prises avec trente-huit écoles de valeur douteuse. Dans son texte intitulé *The Devil in the Details* (Le diable se cache dans les détails), Erika Shaker parle de plusieurs lacunes des écoles en PPP de la Nouvelle-Écosse, dont les retards dans les réparations aux édifices, une localisation des écoles basée sur les préférences des consortiums plutôt que sur les besoins de la communauté et des frais accrus pour les groupes communautaires qui souhaitent louer les installations scolaires.¹⁵⁸

De plus, Erika Shaker souligne qu'en 2003, la province de la Nouvelle-Écosse et Scotia Learning Centres (un consortium qui possède et exploite treize écoles en Nouvelle-Écosse) ont dû avoir recours à l'arbitrage pour régler un certain nombre de différends :

- En réponse aux coûts de location élevés, la province a tenté de faire valoir que Scotia Learning Centres ne devait pas avoir le droit d'imposer le montant qu'elle voulait aux membres de la communauté pour les installations scolaires. L'arbitre a jugé que Scotia Learning Centres avait le droit d'exiger ce que bon lui semblait.
- Il y avait un litige au sujet de la responsabilité des réparations à faire après des actes de vandalisme. L'arbitre a jugé que la province était responsable si le vandalisme s'était produit pendant les heures d'école ou pendant des activités parascolaires, alors que Scotia Learning Centres était responsable du vandalisme s'étant produit à d'autres moments.
- Un autre contentieux était lié à la technologie. Scotia Learning Centres soutenait qu'elle n'avait pas à assumer le coût du support technologique puisque les exploitants d'autres écoles en PPP ne le faisaient pas.¹⁵⁹ Cette question a exigé d'autres négociations et a finalement été résolue en 2005. En vertu de l'entente de 2005, les écoles ont repris le contrôle des fonds réservés pour mettre la technologie à niveau. La province a aussi versé à Scotia Learning Centres 2,3 millions de dollars pour les services de support technologique déjà fournis.
- Pendant l'arbitrage, la province a soutenu que les écoles devaient pouvoir garder les revenus obtenus de la cafétéria et des machines distributrices. Mais l'arbitre a jugé que SLC avait le plein contrôle des concessions et avait droit à 35 pour cent des profits générés par les cafétérias, les machines distributrices et les locations.¹⁶⁰ Cette question a fait l'objet d'autres négociations et a été réglée en 2005 lorsqu'une nouvelle entente a accordé aux écoles 100 pour cent de ces revenus.

Comme pour les hôpitaux, l'un des principaux problèmes des PPP pour les conseillers scolaires et les districts scolaires locaux est l'effet de la structure

du PPP sur les activités. Tout porte à croire que lorsque des entrepreneurs et des sous-traitants assument la responsabilité de certains aspects du fonctionnement d'une école, la reddition de compte s'embrouille à mesure que les PPP ajoutent des couches supplémentaires de bureaucratie aux activités du district.

4.3 Centres de loisirs

L'un des principaux types de PPP pour les municipalités est le centre de loisirs ou d'activités. Cette catégorie comprend les multiplexes et les arénas.

Dans les PPP de centres de loisirs, un consortium privé a souvent le droit d'exiger des frais d'utilisation pour les installations. Les problèmes commencent lorsque le consortium privé surestime les revenus et sous-estime les coûts d'exploitation. C'est ce qui s'est passé dans le cas de Cranbrook et le gouvernement a finalement dû racheter les installations. À cause de l'annulation du contrat et du fardeau de dette additionnel que Cranbrook a été obligée d'accepter, le pouvoir d'emprunt de la Ville a diminué.¹⁶¹ Tous les centres de loisirs en PPP n'ont pas connu ce sort, mais il y en a eu suffisamment pour inciter les municipalités à faire preuve de prudence lorsqu'elles envisagent de tels projets. Dernièrement, Ottawa a dû fournir un financement additionnel pour deux de ses centres de loisirs en PPP lorsque les exploitants privés ont connu des difficultés financières (voir l'encadré 3.3).

Même lorsqu'un centre de loisirs en PPP semble fonctionner parfaitement, l'avantage général pour le contribuable demeure contestable. Lorsqu'une administration municipale décide de conclure un PPP pour construire un centre de loisirs, elle remet essentiellement à l'exploitant privé le droit de toucher les revenus. Ce mode d'acquisition change aussi la nature

des installations, dont le but premier n'est plus de répondre aux besoins de la communauté mais plutôt d'assurer un profit au partenaire privé.

4.4 Eau et égouts

Depuis le début des années 2000, un certain nombre de municipalités ont envisagé des PPP pour leurs services d'eau, dont les usines de traitement des eaux usées et des égouts. À cause du vieillissement des réseaux de distribution d'eau potable et de traitement des eaux usées, les promoteurs de PPP considèrent ce secteur comme un marché lucratif. Jusqu'à maintenant, une poignée de municipalités ont choisi la voie des PPP, bien que certaines aient envisagé, puis rejeté le recours aux PPP pour leur infrastructure hydrique, comme Whistler, Kamloops, Halifax et le district régional du Grand Vancouver. Au début de 2009, des PPP étaient à l'étude à Saint-Jean, au Nouveau-Brunswick, pour le traitement des eaux usées, et au district régional de la capitale de l'île de Vancouver, pour son réseau d'eaux usées. De plus, le conseil municipal de Winnipeg a récemment accepté un rapport rédigé par Deloitte & Touche qui recommande que la Ville se cherche un « partenaire stratégique » pour la conception, la construction, le financement et l'exploitation de deux centres de contrôle de pollution de l'eau, en plus d'adopter le concept d'une société municipale appartenant à la Ville pour exploiter les services municipaux, dont les services d'eau.¹⁶²

En 2006, le Projet de recherche sur les politiques du gouvernement fédéral a publié un énoncé de discussion sur les PPP et l'infrastructure municipale de l'eau potable, rédigé par Meriem Aït Ouyahia.¹⁶³ L'énoncé aborde les préoccupations fréquemment soulevées au sujet des PPP (buts divergents entre intervenants du secteur privé et gouvernements, coûts et

difficultés dans la négociation et la supervision de contrats complexes, etc.), mais il souligne aussi quelques problèmes spécifiques quant à la nature de l'infrastructure de l'eau et les PPP.

- Meriem Aït Ouyahia a trouvé peu de faits qui prouvent ou réfutent la théorie voulant que la propriété privée permette de plus grandes économies dans les services d'eau. L'auteure croit plutôt que c'est la concurrence qui peut mener à de meilleures économies. Toutefois, la concurrence est limitée dans le secteur de l'eau. L'auteure souligne que le secteur international de l'eau est dominé par deux multinationales françaises. Au Canada, l'exploitation privée des services d'eau est dominée par EPCOR.
- La majorité des coûts associés à l'eau viennent des immobilisations. Parce que le coût en immobilisations de l'infrastructure de l'eau est si élevé, une société privée ne pourra obtenir de rendement de son investissement qu'au bout d'une longue période. Dans le cas d'une administration municipale ou régionale avec une population stable et une demande stagnante de services d'eau, le profit devra venir des hausses de prix.
- De 70 à 80 pour cent de l'actif de l'infrastructure de l'eau est souterrain. Il peut donc être très difficile pour les administrations et les partenaires du secteur privé de connaître l'état de cet actif avant de signer un PPP. De plus, parce que l'actif est souterrain, les administrations ou les gouvernements pourront avoir de la difficulté à évaluer la qualité du travail effectué.
- La collecte, le traitement, le stockage, la distribution et l'utilisation de l'eau peuvent mener à un certain nombre d'externalités. De façon large, on entend par « externalités » les coûts ou les bénéfices découlant d'activités qui ont des effets sur des individus ne participant pas directement à ces activités (la pollution est un bon exemple d'externalité). Dans le cas de l'eau, plusieurs externalités à long terme potentielles pour la

« Selon un article paru en 2007 dans le magazine Business Week, les investisseurs croient que ces ententes comprennent une combinaison parfaite de rendement élevé et de faible risque. »

santé et l'environnement pourraient résulter des activités de distribution de l'eau et de traitement des eaux usées. La réglementation et la surveillance seront donc de la plus grande importance dans un PPP de l'eau, et les administrations locales devront mettre au point les outils et acquérir les compétences nécessaires pour réglementer et surveiller efficacement le partenaire privé.

4.5 Transports

Au Canada et aux États-Unis, les PPP se retrouvent souvent dans l'infrastructure des transports, incluant les routes et les ponts. Ce type de projets attire beaucoup le secteur privé. Grâce aux péages ou aux paiements versés par les gouvernements, les investisseurs peuvent compter sur une source constante de revenus pendant la durée du contrat. Selon un article paru en 2007 dans le magazine *Business Week*, les investisseurs croient que ces ententes comprennent une combinaison parfaite de rendement élevé et de faible risque.¹⁶⁴ « L'année dernière, peut-on lire dans l'article, les banques et les sociétés d'investissement privées sont tombées en amour avec l'infrastructure publique. Elles sont conquises par les riches sources d'argent que créent les routes, les ponts, les aéroports, les stationnements et les ports d'expédition—et par les avantages monopolistiques qui gardent les flux d'argent aussi réguliers qu'un cœur qui bat. »

L'un des tout premiers projets de PPP au Canada a été l'autoroute à péage 407, à l'extérieur de Toronto. L'entente s'est gâtée dès le début. La province n'arrivait pas à trouver un partenaire privé prêt à assumer le risque du financement, de la construction, de l'exploitation et des revenus associé au projet. En fin de compte, la province a financé le projet elle-même et assumé le risque d'exploitation de la première année, avant de vendre

la concession à un consortium canado-hispano-australien en 1999. De 1999 à 2006, les péages ont été haussés à six reprises. Le gouvernement a tenté de poursuivre le consortium, mais un arbitre indépendant a jugé que l'exploitant privé n'avait pas à consulter le gouvernement avant d'augmenter les péages.¹⁶⁵

C'est là l'une des principales difficultés des PPP dans les transports : soit le gouvernement renonce à toute ingérence dans le tarif des péages auprès du consortium privé, soit le consortium exige une garantie quelconque de revenus. Puisqu'il est notoirement difficile de prévoir les niveaux de circulation, la plupart des consortiums préfèrent une garantie de revenus. Les gouvernements sont donc obligés de verser des « péages fictifs » au secteur privé.

En plus de ces problèmes, on peut mentionner les préoccupations quant aux PPP et à la gestion de la circulation. Les changements climatiques sont un enjeu grave et beaucoup de municipalités ont pris des mesures proactives pour augmenter le recours aux transports en commun. Dans un monde idéal, les péages serviraient à dissuader les gens de prendre leur voiture et tout revenu irait au financement des transports en commun. Les contrats de PPP peuvent limiter la capacité des administrations et gouvernements à mettre en œuvre de tels plans. En outre, si une administration ou un gouvernement décide plus tard de changer les routes pour influencer les mouvements de circulation, ces contrats à long terme pourraient leur imposer d'importantes pénalités.¹⁶⁶

4.6 Conclusion

En plus des risques inhérents au modèle des PPP, les gouvernements doivent tenir compte de risques spécifiques aux secteurs avant de conclure ce type d'arrangement. À l'annexe A, nous avons compilé une liste de divers projets locaux produits en PPP, ou qui devaient l'être mais qui ont plus tard été annulés. Nous invitons les élus locaux à communiquer avec leurs collègues d'autres collectivités qui ont fait l'expérience du modèle avant de conclure un PPP.

SECTION 5

Discussion

LA PRÉSENTE SECTION PROPOSE UNE DISCUSSION plus large sur les partenariats public-privé. Quelles sont les grandes leçons à tirer de l'expérience en matière de PPP, que ce soit ailleurs dans le monde ou ici au pays? Quelle est la théorie qui sous-tend les PPP et sur quelles bases cette théorie a-t-elle été contestée? Quel est le degré de reddition de comptes des PPP? Quels sont les avantages et les désavantages de leur mise en œuvre?

5.1 Les PPP : théorie et pratique

Le recours aux PPP au Royaume-Uni, ainsi qu'en Colombie-Britannique, est fondé sur la théorie voulant que ce modèle offre de nombreux avantages par rapport à l'acquisition publique conventionnelle. Les défenseurs des PPP soutiennent qu'ils offrent une meilleure optimisation des ressources aux contribuables parce qu'ils permettent aux gouvernements d'accéder à l'innovation et à l'efficacité propre au secteur privé grâce au marché concurrentiel. La planification intégrée dans la conception, la construction et l'exploitation d'un projet offrirait aussi aux entrepreneurs une plus grande marge de manœuvre pour innover.

Les promoteurs des PPP affirment également que les partenariats public-privé permettent au secteur public de transférer les risques au secteur privé. Ce point est particulièrement important. Puisque le coût du financement privé est toujours plus élevé que celui de l'emprunt public, la présupposition de la possibilité du transfert du risque fait baisser le coût des PPP.

Mais l'expérience jette le doute sur la capacité des PPP à livrer ces avantages. Par exemple, la croyance que le secteur privé sera plus innovateur et efficace que le secteur public parce qu'il y a concurrence entre entreprises ne tient pas compte du fait que le coût élevé de la préparation de soumissions pour les projets de PPP dissuade de nombreuses sociétés d'offrir leurs services.¹⁶⁷ Parfois, comme pour l'hôpital régional et centre de traitement du cancer d'Abbotsford, il n'y a eu qu'un seul soumissionnaire final. Par conséquent, le projet a perdu les avantages potentiels de la concurrence. Le manque de soumissionnaires a aussi été problématique pour les projets entrepris en initiative de financement privé au Royaume-Uni. « Souvent, il n'y a qu'un petit nombre de soumissionnaires pour les projets en IFP, écrit Michael Pollitt, et les statistiques concernant les participants aux ententes d'IFP révèlent qu'un très petit nombre de sociétés agissent à titre de conseillers juridiques, de conseillers financiers, d'entrepreneurs, de financiers, de conseillers techniques, de conseillers en immobilier et de gestionnaires d'installations dans les projets d'IFP. La concurrence serait donc plus apparente que réelle dans le processus d'appel d'offres. »¹⁶⁸

De même, la planification intégrée ne mène pas toujours à une plus grande innovation. Selon un rapport de l'Association des architectes de l'Ontario, le dossier des PPP en matière d'innovation est plutôt « mixte ». « De nombreux architectes, selon le rapport, ont eu l'impression que leur capacité à innover était considérablement restreinte dans les PPP. » Les auteurs du rapport soulignent très justement que « vous ne pouvez pas innover dans un environnement de concurrence [des prix] ». ¹⁶⁹

Le transfert du risque a aussi été remis en question. En réalité, l'expérience a montré que le transfert du risque ne se réalisait pas à long terme, surtout dans le cas du risque relié aux usagers.¹⁷⁰ Dans leur recherche menée sur les projets de PPP partout au Canada, Vining et Boardman

ont découvert que bien que les risques à court terme reliés à la construction puissent, dans certains cas, être transférés au secteur privé, les risques à long terme associés à l'utilisation et aux revenus se sont avérés beaucoup plus difficiles à transférer.¹⁷¹

En Colombie-Britannique, on a constaté des écarts entre l'estimation initiale présentée au public pour les coûts d'un projet et les coûts définitifs de certains PPP. Une fois le PPP négocié derrière des portes closes dans le cadre d'un processus interminable, de nouveaux chiffres sont présentés au public. Malheureusement, l'entente est alors déjà conclue et le public n'a aucune occasion de faire valoir son point de vue. Le tableau ci-dessous montre l'ampleur de ces écarts.

TABEAU 5.1 DIFFÉRENCE ENTRE LES ESTIMATIONS INITIALES ET LE COÛT RÉEL DE PPP		
Projet	Estimation initiale	Estimation PPP
Hôpital et centre de traitement du cancer d'Abbotsford	211 000 000 \$	355 000 000 \$
Canada Line	1 550 000 000 \$	2 000 000 000 \$
Pont Golden Ears	600 000 000 \$	808 000 000 \$
Autoroute Sea-to-Sky	600 000 000 \$	789 000 000 \$
Pont William-Bennett	100 000 000 \$	170 000 000 \$

Source : Reynolds (2007)¹⁷²

Enfin, les gouvernements comptent lourdement sur les comparateurs du secteur public et sur les rapports de rentabilité pour justifier leur recours aux PPP. La recherche a montré à quel point il est facile de biaiser ces rapports et que les décideurs ne doivent pas s'y fier. Le coût élevé des trans-

« Les questions de reddition de comptes sont au cœur du débat sur les PPP. »

actions associées à de longues et complexes négociations ajoute encore aux complications.

Tout cela suggère fortement que les partenariats public-privé répondent difficilement aux attentes qu'ils suscitent, ce qui a d'importantes conséquences, puisque les PPP engagent des fonds publics dans des contrats qui durent des décennies.

5.2 Reddition de comptes

Comme le souligne l'Institute for Public Policy Research au Royaume-Uni, puisque les PPP sont responsables de fournir des services financés par le public, ils doivent rendre des comptes au public.¹⁷³ Les questions de reddition de comptes sont au cœur du débat sur les PPP.

En Colombie-Britannique, la pratique consistant à garder les rapports de rentabilité secrets jusqu'à ce l'on soit au point de non retour soulève de sérieuses questions quant à l'application régulière de la loi et à la transparence pendant le processus d'acquisition. Des raisons comme le « secret commercial » et les « droits propriétaires » sont le plus souvent invoquées pour expliquer pourquoi le public, et même les décideurs, ne peuvent pas être au courant des conditions de ces ententes, même si ce sont des fonds publics engagés pendant de très longues périodes. Bien que la nécessité de protéger les secrets d'affaires et les positions de négociation impose, avec raison, de garder certains documents hors du domaine public, l'Institute for Public Policy Research soutient que ce secret ne doit pas s'appliquer aux dépens du droit à l'accès à l'information du public.¹⁷⁴

En plus de ces vices de procédure, les PPP menacent d'entraver la capacité des gouvernements à répondre aux demandes du public, étant donné la nature prolongée des contrats. Ces contrats à long terme lient les mains des gouvernements futurs, qui ne peuvent pas s'adapter aux circonstances changeantes. Par exemple, il y a maintenant consensus sur le fait que l'atténuation des changements climatiques et la durabilité sont des enjeux

auxquels doivent s'attaquer les gouvernements. Ceux-ci doivent avoir la capacité de poursuivre leurs objectifs.

Leurs défenseurs soutiendront que les PPP permettent en fait une bien meilleure reddition de comptes que l'acquisition conventionnelle, puisque les contrats lient les paiements au rendement. Mais la recherche menée par Edwards et al. sur le rendement réel des PPP dans les routes et les hôpitaux du Royaume-Uni a montré qu'en pratique, les projets de PPP ont tendance à créer de nouveaux problèmes.¹⁷⁵ La recherche a permis de constater que la planification des systèmes de contrôle du rendement est faible, ce qui entraîne une augmentation de la charge de travail en matière de gestion des projets. Elle a également trouvé que les systèmes d'autocontrôle en place exigent des niveaux de confiance plus élevés entre les deux partenaires, une confiance qui n'existe pas toujours. En conséquence, le secteur public finit par assumer une plus grande part du contrôle que prévu.

En somme, ces conclusions montrent que l'application des mécanismes de reddition de comptes dans les PPP est en fait très difficile et très coûteuse.

5.3 Avantages et désavantages

Le tableau qui suit, sur les avantages et les désavantages des PPP, a été produit par le Bureau du vérificateur général et réimprimé dans un rapport du Comité des comptes publics de la Chambre des communes du Royaume-Uni.¹⁷⁶ En plus d'énumérer les principaux avantages et désavantages des PPP, le tableau montre clairement que pour chaque avantage offert par un PPP, il y a un désavantage potentiel. Le tableau lie les avantages à des désavantages potentiels et, bien que la liste ne soit pas exhaustive, elle montre l'importance d'un examen minutieux et critique de toute proposition de PPP pour assurer la protection de l'intérêt public.

TABLEAU 5.2 AVANTAGES ET DÉSAVANTAGES DES PPP

Avantages	Désavantages
Le prix est plus certain. Le gouvernement et l'entrepreneur conviennent d'un paiement annuel unitaire pour les services à fournir, ce qui ne devrait changer que selon des circonstances convenues.	Le gouvernement est lié par un contrat à long terme (souvent d'une trentaine d'années). Les besoins changent avec le temps. Le contrat peut donc ne plus suivre l'évolution des besoins pendant la durée du contrat.
Les PPP transfèrent la responsabilité de l'actif à l'entrepreneur. Le gouvernement ne participe pas à la prestation de services qui pourraient ne pas faire partie de ses responsabilités de base.	Les besoins du gouvernement peuvent changer. La gestion de ces variations peut exiger la renégociation des conditions et des prix du contrat.
Les PPP permettent d'innover davantage dans la prestation de services. L'entrepreneur est incité à trouver de nouvelles façons de répondre aux besoins du ministère.	Des problèmes peuvent se produire si, par exemple, des méthodes innovatrices en matière de qualité des services mènent à une réduction du niveau ou de la qualité des services.
Souvent, le paiement unitaire ne commence pas avant que l'entrepreneur ait atteint un point spécifié, par exemple, lorsqu'un édifice est fonctionnel. L'entrepreneur est donc incité à livrer rapidement un service de qualité.	Le paiement unitaire inclura des frais pour l'acceptation des risques par l'entrepreneur, comme pour la construction et la prestation du service, des risques qui pourraient ne pas se matérialiser.
Le contrat contient de plus grands incitatifs à gérer les risques pendant la durée du contrat qu'avec l'acquisition conventionnelle. La réduction de la qualité du service obligerait l'entrepreneur à indemniser le gouvernement.	L'entrepreneur pourrait ne pas bien gérer les risques, ou les gouvernements pourraient croire, à tort, qu'ils ont transféré des risques associés à l'activité principale.
Un contrat de PPP à long terme incite l'entrepreneur et le gouvernement à tenir compte des coûts pendant toute la durée du contrat, plutôt que de considérer séparément la période de la construction et celle du fonctionnement. Cette vision peut mener à des économies grâce aux synergies entre la conception et la construction, et les phases subséquentes du fonctionnement et de l'entretien. L'entrepreneur prend le risque de se tromper quant à la conception et à la construction.	Pendant toute la durée du contrat, les coûts seront acquittés par le paiement unitaire, qui sera basé sur le financement trouvé par l'entrepreneur à des taux commerciaux qui sont la plupart du temps plus élevés que les taux d'emprunt consentis au gouvernement.

Source : Chambre des Communes, Comité des comptes nationaux

SECTION 6

Protection de l'intérêt public

EN 1999, LA SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES et de logement (SCHL) publiait les conclusions de sa recherche sur les PPP dans l'infrastructure municipale.¹⁷⁷ La société a constaté que les municipalités sont en général mal préparées pour conclure des ententes de PPP. La SCHL recommandait donc que les municipalités prennent trois mesures de base avant d'amorcer le véritable processus d'acquisition en PPP.

ÉTAPES POUR DÉTERMINER SI OUI OU NON UN PPP EST LA MEILLEURE OPTION :

1. Compréhension claire des objectifs du projet
2. Élaboration du CSP et de l'analyse de rentabilisation
3. Consultation publique

1. Une compréhension claire des buts que compte atteindre la municipalité grâce au projet.

Selon la SCHL, les municipalités devraient, comme première étape, déterminer la solution technique optimale au problème qu'elles tentent de résoudre. Ce n'est qu'une fois cette solution définie que la municipalité devrait envisager un partenariat public-privé. Dans la détermination de la meilleure solution au problème, les représentants locaux doivent aussi tenir compte des objectifs plus larges, dont ceux qui ont trait à la durabilité et à l'intégration de préoccupations sociales, économiques et environnementales, de même que des objectifs contenus dans d'autres politiques et plans officiels, y compris les plans de durabilité.

« La municipalité doit inclure la communauté dans le processus décisionnel et lui présenter toutes les options possibles. »

2. La préparation du comparateur du secteur public et l'élaboration de l'analyse de rentabilisation

La SCHL a recommandé aux municipalités de préparer des « soumissions fictives » pour pouvoir comparer le coût des propositions de PPP à celui de l'acquisition publique. Dans les faits, ces soumissions fictives sont la même chose qu'un comparateur du secteur public.

Puisque le comparateur du secteur public est l'aune à laquelle sera évalué le projet de PPP, il doit être élaboré au début du processus et être utilisé pour étayer une première analyse de rentabilisation expliquant les raisons pour lesquelles un projet devrait se réaliser en PPP. À cet égard, le Trésor du Royaume-Uni recommande de « reformer le comparateur du secteur public en évaluation économique rigoureuse d'un projet individuel à l'étape à laquelle est produit un aperçu de l'analyse de rentabilisation, *avant* l'acquisition, afin que les projets soient entrepris selon d'autres modes d'acquisition lorsque ceux-ci offrent une meilleure optimisation des ressources » (c'est nous qui soulignons).¹⁷⁸

Bien entendu, le comparateur du secteur public n'est en soi que d'une utilité limitée et les représentants locaux doivent accorder une attention particulière aux primes de risques ajoutées au comparateur du secteur privé et aux taux d'intérêt appliqués.

En plus du comparateur du secteur public, les municipalités devraient préparer une analyse de rentabilisation avant de lancer l'appel d'offres pour le contrat de PPP et cette analyse de rentabilisation devrait sous-tendre la décision d'avoir recours à une forme ou à une autre d'acquisition. Elle doit inclure une évaluation des avantages, des coûts et des risques associés à un PPP par rapport à l'acquisition publique.

Dans les lignes directrices du cadre de gestion des immobilisations (Capital Asset Management Framework) établi par la Colombie-Britannique,

le gouvernement provincial recommande la préparation d'une analyse de rentabilisation pour tout projet d'immobilisation important avant l'acquisition.¹⁷⁹ Selon ces lignes directrices, l'analyse de rentabilisation doit inclure :

- une description du service ou programme;
- une analyse ou une élaboration des options privilégiées (incluant le comparateur du secteur public);
- une évaluation des options;
- des recommandations;
- une proposition de stratégie de mise en œuvre.

3. La consultation publique

« En bout de ligne, précise la SCHL, ce sont les usagers d'un service qui déterminent sa valeur pour la communauté. »¹⁸⁰ La municipalité doit inclure la communauté dans le processus décisionnel et lui présenter toutes les options possibles. Ainsi, on pourra prendre une décision que la communauté appuiera, et la reddition de comptes et la confiance dans le processus s'en trouveront accrues.

Les partenariats public-privé sont connus pour leur utilisation du « secret commercial » comme justification pour mener le processus des PPP derrière des portes closes. Compte tenu de l'importance de l'engagement que prennent les gouvernements au nom des contribuables, ils doivent prévoir des possibilités de contrôle public. Ils doivent consulter la population et les membres de leurs personnels et fournir de nombreuses occasions de participer de façon tangible et réelle au processus d'acquisition, *avant et pendant* celui-ci. On pourra ainsi veiller à ce que le projet s'adapte correctement aux circonstances locales.

ENCADRÉ 6.1 POINTS DE DISCUSSION

1. *Besoin*. Le but du respect « des échéances et du budget » pourrait-il être atteint par un autre modèle d'acquisition, comme un contrat de conception-construction?
2. *Ressources*. Combien de temps exige un processus d'acquisition en PPP? Combien coûtera-t-il? Le gouvernement a-t-il suffisamment de ressources en personnel et de savoir-faire interne pour mener l'acquisition et la négociation du contrat de PPP? Sinon, combien coûtera le recours à l'aide additionnelle? Qu'arrive-t-il si un ou deux soumissionnaires seulement répondent?
3. *Risque*. Quels sont risques assumés par le secteur privé? Quels risques incombent à l'administration locale? Est-il réaliste de présumer que le partenaire privé pourra gérer les risques qui lui seront transférés à un coût moins élevé que ne le ferait le gouvernement?
4. *Responsabilité*. Qu'arrivera-t-il si le partenaire privé ne respecte pas ses obligations en vertu du contrat conclu? Le gouvernement devra-t-il quand même couvrir les coûts?
5. *Reddition de comptes*. Comment le gouvernement contrôlera-t-il le contrat? Le gouvernement peut-il se permettre les coûts de contrôle additionnels? Que se passera-t-il si la qualité des services diminue?
6. *Emplois*. Comment la sécurité d'emploi des employés actuels touchés par l'introduction d'un PPP sera-t-elle protégée?
7. *Marge de manœuvre*. Si une future politique gouvernementale exige un changement dans le PPP, le gouvernement disposera-t-il de la marge de manœuvre voulue pour atteindre ses objectifs?
8. *Stratégie de retrait*. Si, pendant l'acquisition ou l'exploitation d'un PPP, il devient évident que le PPP ne sert plus l'intérêt public, quelle sera la stratégie de retrait du gouvernement?

Parce que les PPP sont des engagements à long terme pris au nom des contribuables, ils doivent être abordés avec prudence et mis en œuvre uniquement après un processus d'évaluation rigoureux qui inclut la participation du public, une analyse de rentabilité et une comparaison juste avec l'acquisition publique conventionnelle.

Endnotes

- 1 Gordon Campbell, “Address to Union of B.C. Municipalities Annual Convention” (Speech to the Union of British Columbia Municipalities Annual Convention, Victoria, BC, 2 October 2006).
- 2 Pierre J. Hamel, *Public-Private Partnerships (P3s) and Municipalities: Beyond principles, a brief overview of practice* (Montreal: Groupe de recherche sur l’innovation municipale, 2006), <http://www.ucs.inrs.ca/pdf/PPPMunEn.pdf> (accessed 31 March 2009).
- 3 Aaron Derfel, “Architect Erases Himself from Hospital Design,” *The Gazette* (Montreal), 04 December 2007.
- 4 Office of the Auditor General of Ontario, “Section 3.03: Brampton Civic Hospital Public-private Partnership Project,” *2008 Annual Report* (Queen’s Printer for Ontario, 2008), http://www.auditor.on.ca/en/reports_2008_en.htm (accessed 31 March 2009).
- 5 Blair, Mackay, Mynett Valuations Inc., *Evaluation of Public Private Partnerships: Costing and Evaluation Methodology* (Prepared for Canadian Union of Public Employees, 2009), <http://www.cupe.bc.ca/files/bw-final-report.pdf> (accessed 31 March 2009).
- 6 Daniel Cohn, “Transformative Change and Measuring Success: Public-Private Partnerships in British Columbia, 2001–2005,” *Revue Gouvernance* 3, no. 2 (2006), <http://www.revuegouvernance.ca/index.php>, (accessed 17 May 2007), 4.
- 7 Abby Ghobadian, David Gallear, Nicholas O’Regan and Howard Viney, “PPP: The Instrument for Transforming the Public Services,” in Abby Ghobadian, David Gallear, Nicholas O’Regan and Howard Viney, eds., *Public-Private Partnerships: Policy and Experience*, (New York: Palgrave MacMillan, 2004), 4.
- 8 For a brief history of the PFI see Ghobadian et al., “PPP,” 3–7.
- 9 Her Majesty’s Treasury, “PFI Signed Projects Lists—November 2008,” http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_pfi_stats.htm (accessed 31 March 2009).
- 10 Richard Kerley writes, “The development of partnership models of public service provision must be seen as one element of the internationally pervasive spread of ‘New Public Management.’” G. Boukhaert and C. Pollitt, *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (Oxford: Oxford University Press, 2000), quoted in Richard Kerley, “Finding the Right Partner: The Partners’ Perspective,” in Ghobadian et al., *Public-Private Partnerships*, 97. See also E.R. Yescombe, *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance* (Boston: Elsevier/Butterworth-Heinemann, 2007), 16.
- 11 B. Guy Peters describes one attempt at implementing private sector managerial reforms in Canada: “Among the clearest manifestations of the ideology of introducing private-sector management into the public sector were exercises such as the Grace Commission (United States) and the Nielson Commission (Canada). These two programs brought a large number of private-sector managers to each of the national capitals and turned them loose to find

- mismanagement. The results were reports with literally thousands of recommendations for managerial change.” B. Guy Peters, *The Future of Governing*, (Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 2001), 36.
- 12 Mary Louise McAllister, *Governing Ourselves?: The Politics of Canadian Communities* (Vancouver: UBC Press, 2004), 239.
- 13 Ibid.
- 14 Yescombe, *Public-Private Partnerships*, 16.
- 15 According to de Bettignies and Ross, the foundations of the lower cost/lower quality trade-off argument were laid by Hart Schleifer and Vishny in 1997. Jean-Etienne de Bettignies and Thomas W. Ross, “The Economics of Public-Private Partnerships,” *Canadian Public Policy* 30, no. 2 (2004): 142.
- 16 Partnerships BC, *Projects*, <http://www.partnershipsbc.ca/files/projects.html> (accessed 9 February 2009).
- 17 Cohn, “Transformative Change,” 5.
- 18 BC Ministry of Finance and Ministry Responsible for the Olympics, “Province Raises Capital Standard Threshold for PPPs,” information bulletin, 7 November 2008.
- 19 Jake Rupert, “Ring Partnerships are Failing, Report Finds; City Staff Proposes \$1.2M Bailout of Facilities Built with Private Companies,” *The Ottawa Citizen*, 20 April 2007.
- 20 City of Winnipeg Public Works Department, *Chief Peguis Trail Extension Project*, City of Winnipeg, <http://winnipeg.ca/publicworks/MajorProjects/ChiefPeguisTrail> (accessed 4 April 2009); City of Winnipeg Public Works Department, *Disraeli Bridges Project*, City of Winnipeg, <http://winnipeg.ca/publicworks/MajorProjects/DisraeliBridges> (accessed 4 April 2009).
- 21 For a good discussion about transparency in arm’s-length, municipally owned corporations see Hamel, *Public-Private Partnerships*, 63–74. Also see Diane S. Gibson, *EPCOR: A Study of Ownership, Accountability and Public Interest* (Edmonton: Parkland Institute, 2005).
- 22 Lynne Fernandez, *Fast Facts: Wastewater and Water Privatization: A Clear and Present Danger* (Winnipeg: Canadian Centre for Policy Alternatives, 29 January 2009), http://www.policyalternatives.ca/-ASSETS/DOCUMENT/Manitoba_Pubs/2009/FF_Water_Privatization_29_01_09.pdf (accessed 4 April 2009). The following site has numerous links regarding this issue: Canadian Union of Public Employees, *Winnipeg Opens Door to Privatized Water*, <http://cupe.ca/privwatchnov08/winnipeg-private-water>.
- 23 City of Calgary, Finance and Supply, *Public-Private Partnerships: Council Policy Framework* (City of Calgary, December 2008), http://www.pppcouncil.ca/pdf/calgary_p3policy_122008.pdf (accessed 3 April 2009).
- 24 Mike Sadava, “City Set to Junk P3 Rec Centre: It’s Likely on to Plan B After Numbers Don’t Add Up,” *Edmonton Journal*, 8 April 2008.

- 25 Josh O’Kane, “Getting It Right; Urban Report Water, Water Everywhere, and \$229 Million to Treat It,” *Telegraph Journal*, 1 January 2009.
- 26 Vince Versace, “PPP Canada plans to make municipal infrastructure projects its first priority,” *Journal of Commerce*, 3 December 2008, <http://www.journalofcommerce.com/article/id31613> (accessed 09 February 2009).
- 27 See for example Tim Murphy, “The Next Wave: Municipal P3s,” *ReNew Canada*, January/February 2007.
- 28 Saeed Mizra, *Danger Ahead*, (A report for the Federation of Canadian Municipalities, November 2007), <http://www.fcm.ca//CMFiles/mdeficitIOPT-792008-3425.pdf> (accessed 31 March 2009).
- 29 Aiden R.Vining and Anthony E. Boardman, *Public-Private Partnerships in Canada: Theory and Evidence* (UBC P3 Project, Working Paper 2006-04, 5 December 2006), 18. Concessions are a type of P3. Of the range of P3 models, in a concession the private sector has the most involvement and theoretically carries the most risk.
- 30 *Canada Newswire*, “Province Strengthens Ability to Rebuild and Expand Vital Infrastructure,” 7 November 2005. See also Ontario Ministry of Public Infrastructure Renewal, *ReNew Ontario 2005–2010: Strategic Highlights*, (Toronto: Queen’s Printer for Ontario, 2005), <http://www.pppcouncil.ca/pdf/renewont.pdf> (accessed 31 March 2009).
- 31 Doug Johnson, *Transportation Public/Private Partnerships in New Brunswick: A Success Story* (Paper presented at the “Public/Private Partnerships Experience in North America and Europe” session of the First International Conference on Funding Transportation Infrastructure, Banff, Alberta, August 2–3, 2006), http://www.uofaweb.ualberta.ca/ipe//pdfs/TransportPaper-Johnson_Nethercot.pdf (accessed 2 March 2009).
- 32 Ministry of Finance, *Canada’s Economic Action Plan*, (Tabled in the House of Commons by the Honourable James M. Flaherty, P.C., M.P. Ottawa: Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2009), 141.
- 33 As of March 2009 it’s unclear who can apply for this money and what the money will be used for.
- 34 “Mayors Back Gas-Tax Model for Infrastructure Spending,” *Journal of Commerce*, 20 January 2009, <http://dconl.com/article/id32150> (accessed 15 April 2009).
- 35 British Columbia Yukon Territory Building Construction Trades Council, *Submission to Hon. Colin Hansen, Minister of Finance* (Burnaby, BC, 1 August 2008), <http://www.bcbuildingtrades.org/pdf/Submissions/08-08-01Revised%20Colin%20Hansen.pdf> (accessed April 15, 2009).
- 36 Richard Gilbert, “Public-private partnership model risks squeezing out smaller firms, delegates say,” *Journal of Commerce* (29 September 2008), <http://www.journalofcommerce.com/article/id30736> (accessed 31 March 2009).
- 37 Murphy, “The Next Wave,” 35.
- 38 Yescombe, *Public-Private Partnerships*, 115; Joanne Evans and Diane Bowman, “Getting the Contract Right,” in Graeme Hodge and Carsten Greve, eds., *The Challenge of Public-Private Partnerships* (Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2005), 56–61.

- 39 In 2006 Ernst & Young Orenda released a survey of issues facing the Canadian P3 market. Regarding Canadian banks and P3s, the survey quoted Rick Byers, head of the Government Investment Banking Group of BMO Nesbitt Burns, who said, “Canadian banks like to recycle our capital much more quickly and we don’t lend long term and the fact we haven’t lent long term means we haven’t been very involved in financing these projects to date.” Ernst & Young Orenda Corporate Finance Inc., *Canadian P3 Survey: Issues Facing the Canadian P3 Market* (November 2006), 11.
- 40 “Anatomy of a Deal,” *National Post*, 14 May 2008.
- 41 Evans and Bowman, “Getting the Contract Right,” 69.
- 42 According to Yescombe, governments enjoy cheap borrowing rates because lenders are not taking a significant risk when they lend to governments. Yescombe, *Public-Private Partnerships*, 18.
- 43 Urban Systems Ltd., *Public Private Partnerships (P3s) in Local Government: Consultation Program* (Prepared for the BC Ministry of Municipal Affairs and Housing Policy and Research Branch, 20 September 1996), 3.
- 44 This is how the province of Nova Scotia attempted to build 55 new schools without adding to the provincial debt load. It is now widely recognized that the long-term lease payments governments commit to in P3s do constitute public liabilities. This was the finding of the BC Court of Appeal when it ruled that the District of Maple Ridge had illegally entered into a P3 arrangement for the redevelopment of its downtown core. The court determined that P3 lease payments do constitute long-term liabilities, thus the District of Maple Ridge should have gained the consent of the electorate before entering the agreement. Similarly, British Columbia’s auditor general now counts P3 debt as provincial debt. Stuart Murray, *Value for Money? Cautionary Lessons About P3s from British Columbia* (Vancouver: Canadian Center for Policy Alternatives, 2006), 49.
- 45 The Canadian Council for Public-Private Partnerships, *Public Sector Accounting for Public-Private Partnership Transactions in Canada: A Position Paper by the Accounting Task Force of the Canadian Council for Public-Private Partnerships* (2008), 52.
- 46 This was a massive problem in the United Kingdom until accounting rules were clarified. One particularly revealing quote about the extent of this problem comes from David Heald’s paper on the topic. “Andy Simmonds, technical partner at Deloitte & Touche, told the *Independent on Sunday* that many PFI contracts were being awarded for ‘accounting not financial reasons’ and could prove to offer? ‘poorer value for money.’ These [PFI] deals were being signed because they allowed government bodies to take the liabilities for the deal off their balance sheet, so it would? not appear in public debt calculations.” J. Nisse, “PFI Slammed for Poor Value,” *Independent on Sunday*, May 28, 2000; quoted in David Heald, “Value for Money Tests and Accounting Treatment in PFI Schemes,” *Accounting, Auditing and Accountability Journal* 16, no. 3 (2003), 351.
- 47 Tim Murphy argues that the switch to accrual accounting for capital assets will create more opportunities for municipal P3s, as local governments will “view their capital assets through the lens of what generates a revenue stream, each asset—and its replacement over time—can be assessed from the perspective of how private sector money can be used to refurbish and rebuild it.” Murphy, “The Next Wave,” 36.

- 48 For a good description of accrual accounting and what it means for municipalities see Bruce Radford, *Newsletter No. 39: Accrual Accounting 101—An Overview for Non-Accountants* (PSAB/Asset Management, n.d.), <http://www.amcto.com/wb3/db2file.asp?fileid=23112> (accessed 31 March 2009).
- 49 Timothy J. Murphy, “The Case for Public-Private Partnerships in Infrastructure,” *Canadian Public Administration* 51, no. 1 (2008), 101. Auerbach made a similar point in his 2002 paper: “In theory the use of leases and other accounting maneuvers should now be diminished because the anachronistic accounting practice of using the rules of cash accounting is about to change, for both the federal and Ontario governments.” Lewis Auerbach, *Issues Raised by Public-Private Partnerships in Ontario’s Hospital Sector* (Paper prepared for Canadian Union of Public Employees, 2002), <http://cupe.ca/HealthCareP3/p3inontariohospitals> (accessed 31 March 2009), 38.
- 50 The Canadian Council for Public-Private Partnerships, *Public Sector Accounting for Public-Private Partnership Transactions in Canada*, 2.
- 51 British Columbia, Ministry of Finance, *Budget and Fiscal Plan 2008/09–2010/11* (19 February 19, 2008) http://www.bcbudget.gov.bc.ca/2008/bfp/2008_Budget_Fiscal_Plan.pdf (accessed 31 March 2009), 89.
- 52 Partnerships BC, *Understanding Public-Private Partnerships* (Vancouver: Partnerships BC, 2006). <http://www.partnershipsbc.ca/pdf/Understanding%20Public%20Private%20Partnerships%2023-mar-06.pdf>.
- 53 The volume of projects over the last few years may have also had a negative impact on the price of credit available to private finance. When the trade magazine *Project Finance* evaluated Canada’s P3 market in 2008, it quoted one banker who said, “There are too many projects at once, as well as a decline in available credit. If the deal flow were more steady, I doubt that the spreads would have widened so much on these projects. Deal flow, particularly in Ontario but also in BC and Alberta, is putting pressure on margins.” Catherine McGuirk, “Canadian Infrastructure Report 2008—Testing Times,” supplement, *Project Finance* (September 2008).
- 54 David Livingston, president of Infrastructure Ontario, was quoted as saying, “We look at the financing of the deal as essentially the thing that incents the private sector to do it fast and do it well, because it is their money on the line and if they miss on something or something happens, the interest clock is ticking on their dime, not ours.” Ann Silversides, “Public-Private Partnerships, Part 2: Calculations of Risk,” *Canadian Medical Association Journal*, 179, no. 10 (4 November 4, 2008).
- 55 de Bettignies and Ross dispute this in their paper. They argue that sub-national governments (e.g. provincial governments) can get themselves into serious financial trouble, and the more governments borrow, the more they run the risk of having their credit rating downgraded, leading to higher interest rates. de Bettignies and Ross, “The Economics of Public-Private Partnerships,” 147.
- 56 The story garnered a significant amount of media attention, particularly because it broke in the midst of the civic election. Journalists that covered the story included Frances Bula, writing for her own website (www.francesbula.com) and the *Globe and Mail*, Jeff Lee, writing for the *Vancouver Sun*, and Gary Mason, writing for the *Globe and Mail*. Jeff Lee, “City Takes Over 2010 Village Loan,” *Vancouver Sun*, 19 February 2009; Jeff Lee, “Moody’s Lowers

- City's Credit Rating," *Vancouver Sun*, 20 January 2009; Frances Bula, "Vancouver Taxpayers on Hook for \$875-million Athletes Village," *Globe and Mail*, 9 January 2009; Gary Mason, "Vancouver's Big Owe," *Globe and Mail*, 9 January 2009.
- 57 Director of Finance, City of Vancouver, *Southeast False Creek Development* (Administrative Report to City Council, January 19, 2009), 3.
- 58 Office of the Mayor, "Statement from Mayor Gregor Robertson," News Release, 18 February 2009.
- 59 Bruce Constantineau, "Whistler Olympic Village Secures Attractive Interest Rate," *Vancouver Sun*, 21 January 2009.
- 60 John Greenwood, "Funding Tough for Ottawa's Big Build," *Financial Post*, 25 November 2008.
- 61 Mark Hollowell, "Loss of Initiative," *Guardian*, 4 February 2009.
- 62 The Canadian Council for Public-Private Partnerships, "Introduction," in Daniel Roth, *For the Record: A Matter of Time: Will the Credit Impact Canadian P3s?* (14 November 2008), <http://www.pppcouncil.ca/blog> (accessed 31 March 2009).
- 63 Roth, *For the Record*.
- 64 The information from the box came from a series of articles written for the *Vancouver Sun*. See Jonathan Fowlie and Lori Culbert, "Project to Twin Port Mann Bridge Faces Financial Woes," *Vancouver Sun*, 15 January 2009; Jonathan Fowlie and Lori Culbert, "B.C.'s P3 Projects Not Immune to World Financial Meltdown," *Vancouver Sun*, 23 January 2009; Jonathan Fowlie, Lori Culbert and Mary Frances Hill, "B.C. Government Ponies Up Third of Funds for Port Mann Project," *Vancouver Sun*, 28 January 2009; Lori Culbert, "B.C. to Finance \$3.3-Billion Port Mann Bridget Project After Failing to Reach P3 Deal," *Vancouver Sun*, 27 February 2009.
- 65 Fowlie and Culbert, "B.C.'s P3 Projects Not Immune."
- 66 Hamel, *Public-Private Partnerships*, 4.
- 67 This point was made by Murray.
- 68 Yescombe, *Public-Private Partnerships*, 2.
- 69 Hugh MacKenzie, *Financing Canada's Hospitals: Public Alternatives to P3s* (2004), 26.
- 70 de Bettignies and Ross, "The Economics of Public-Private Partnerships," 144.
- 71 Aaron Derfel, "Architect Erases Himself from Hospital Design," *The Gazette* (Montreal), 04 December 2007.
- 72 Lisa Rochon, "Why is Hospital Design So Unhealthy?" *The Globe and Mail*, 15 December 2007.
- 73 Brian Watkinson, "P3s For You and Me?" *Canadian Architect*, April 2008.

- 74 Henry Aubin, "NDG Neighbours Upset with Hospital Planners; Despite Promises, MUHC Is Not Taking Their Concern Seriously, They Complain," *The Gazette* (Montreal), 9 October 2008.
- 75 "Project Update: Changes to Equity Investment," *In Touch* (4 March 2006), http://www.abbotsfordhospitalandcancercentre.ca/pdf/In_Touch_March_2006.pdf (accessed 31 March 2009).
- 76 Canadian Council for Public-Private Partnerships, *PPP About*, http://www.pppcouncil.ca/aboutPPP_definition.asp (accessed 23 March 2007).
- 77 Elmer Froese, "Foreward," in Daniel Brown, *The Public-Private Partnership That Built a "Traditional" School* (Kelowna: Society for the Advancement of Excellence in Education, 2001), i.
- 78 Graeme A. Hodge and Diana M. Bowman, "PPP Contractual Issues: Big Promises and Unfinished Business" in Ghobadian et al., *Public-Private Partnerships*, 203.
- 79 National Audit Office, *Improving the PFI Tendering Process* (London: Stationery Office, 5 March 2007), 12.
- 80 Andrew Petrozzi, "Business Big on Public-Private Partnerships, BIV-Ipsos Survey Finds," *Business in Vancouver* 996 (29 April–5 May 2008).
- 81 Alberta Infrastructure and Transportation, *Management Framework: Procurement Process* (September 2006), 3.
- 82 Marcus Ahadzi and Graeme Bowles, "Public-private Partnerships and Contract Negotiations: An Empirical Study," *Construction Management and Economics* 22 (2004), 971.
- 83 Ministry of Municipal Affairs, *Public-Private Partnership: A Guide for Local Governments*, (Victoria: Ministry of Municipal Affairs, 1999), 62.
- 84 Ibid.
- 85 National Audit Office, *Improving the PFI Tendering Process*, 5.
- 86 Partnerships BC, *Project Report: Achieving Value for Money—Abbotsford Regional Hospital And Cancer Centre Project*, (British Columbia: Ministry of Health Services, 2005), 34.
- 87 *Standard Freeholder*, "Arena Expenses Climb Past \$300,000...and Counting," 2 December 2008
- 88 Paul Dunphy, Director, Community Development, Halifax Regional Municipality, "Information Report" (Submitted to Mayor Kelly and members of Halifax Regional Council, 17 February 2009).
- 89 Resort Municipality of Whistler, "Appendix," *Sewage Treatment Plant DBO Debrief*, (Resort Municipality of Whistler, 22 January 2007).
- 90 Journal of Commerce, "P3s Foster Design-Build," *Journal of Commerce*, 21 May 2007.

- 91 Thomas Ross, "Three Bad Reasons to Do A Public-Private Partnership—And One Very Good One," *Business in Vancouver*, 18 November 2008.
- 92 David Corner, "The United Kingdom Private Finance Initiative: The Challenge of Allocating Risk," in Hodge and Greve, *The Challenge of Public-Private Partnerships*, 56.
- 93 Commission on Public Private Partnerships, *Building Better Partnerships* (London: Institute for Public Policy Research); quoted in Rob Ball, Maryanne Heafey and Dave King, "Risk Management and the Private Finance Initiative," in Abby Ghobadian et al., *Public-Private Partnerships*, 184.
- 94 Audit Commission, "PFI in Schools," <http://www.audit-commission.gov.uk/reports/AC-REPORT.asp?CatID=PRESS-CENTRE&ProdID=D7701D4F-C130-4BA6-B10D-6D0644BDAA98&fromPRESS=AC-REPORT> (accessed May 22, 2007).
- 95 Corner, "United Kingdom Private Finance Initiative," 56.
- 96 Mizra, *Danger Ahead*.
- 97 City of Ottawa, *Public-Private Partnerships*, http://www.ottawa.ca/business/bids_contracts/p3/index_en.html (accessed 18 April 2009).
- 98 Rupert, "Rink Partnerships are Failing."
- 99 City of Ottawa, *Bell Sensplex: How the Partnership Works*, http://www.ottawa.ca/business/bids_contracts/p3/bell_sensplex/partnership_en.html (accessed 18 April 2009).
- 100 Vining and Boardman, *Public-Private Partnerships in Canada*, 30.
- 101 Bonnie Bryan, "City of Cranbrook Takes Over Rec Plex at Last," *Daily Bulletin*, 1 March 2007.
- 102 Yescombe, *Public-Private Partnerships*, 65.
- 103 Silversides, "Public-Private Partnerships."
- 104 Ross Coates, Mary Koyl and John Langford, "Allocating Risk among Public and Private Partners," *Optimum Online* 38, no. 4 (December 2008), www.optimumonline.ca/article.phtml?e=eefkkvcoopwb&id=318.
- 105 Pam Edwards, Jean Shaoul, Anne Stafford and Lorna Arblaster, *Evaluating the Operation of PFI in Roads and Hospitals* (London: The Association of Chartered Certified Accountants, 2004), 215. Edwards et al. did not specifically address municipalities.
- 106 Ball et al., "Risk Management," 187; Coates, Koyl and Langford, "Allocating Risk," 7.
- 107 Daniel Cohn, "The Public-Private Partnership 'Fetish': Moving Beyond the Rhetoric," *Revue Gouvernance* 1, no. 2 (2004), <http://www.revuegouvernance.ca/index.php> (accessed 2 May 2007).

- 108 Ronald Aspin, "Public-Private Partnerships and Effective Risk Management for Local Government" (Paper presented to the 19th EAROPH World Planning and Housing Congress & Australian National Housing Conference, 2004), 1.
- 109 Vining and Boardman, *Public-Private Partnerships in Canada*, 2.
- 110 Ball et al., "Risk Management," 181.
- 111 Cohn, "Transformative Change," 7.
- 112 RAVP Project Office, "Re. Inquiry Regarding Ridership Risk," e-mail message to Murray, 10 November 2005, cited in Murray, *Value for Money?*, 22.
- 113 Fowlie and Culbert, "B.C.'s P3 Projects not Immune."
- 114 Edwards et al., *Evaluating the Operation of PFI*, 66.
- 115 Edwards et al., *Evaluating the Operation of PFI*, 208.
- 116 Partnerships British Columbia, *Project Report*, i.
- 117 Murray, *Value for Money?*, 26. See Partnerships British Columbia, "Procurement Related Disclosure for Public-Private Partnerships," www.partnershipsbc.ca/files/guidance.html (accessed 22 May 2007).
- 118 Sheila Block, *From P3s to AFPs: New Branding but Same Bad Deal* (Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives, 2008), 3.
- 119 Meriem Aït Ouyahia, *Public-Private Partnerships for Funding Municipal Drinking Water Infrastructure: What Are the Challenges* (Ottawa: Policy Research Initiative, 2006), 37.
- 120 Industry Canada, *The Public Sector Comparator: A Canadian Best Practices Guide* (May 2002), 12.
- 121 Block, *From P3s to AFPs*.
- 122 A good example about the cost of transferring risk comes from the UK and the failure of Metronet, a consortium that was supposed to renovate and modernize sections of London's Underground. See House of Commons Transport Committee, "The London Underground and the Public-Private Partnerships Agreement," *Second Report of Session 2007-08* (London: The Stationery Office Ltd., 2008).
- 123 Committee of Public Accounts, "Delivering Better Value for Money from the Private Finance Initiative," *Twenty-Eighth Report of Session 2002-03* (London: The Stationery Office Ltd., 2003), 7.
- 124 Blair, Mackay, Mynett Valuations Inc., *Evaluation of Public Private Partnerships*, 10.
- 125 Partnerships BC, *Project Report: Achieving Value for Money—William R. Bennett Bridge Project* (British Columbia, Ministry of Transportation, 2005), 2.
- 126 Cohn, "Transformative Change," 16.

- 127 Ibid.
- 128 Cohn, "Transformative Change," 6; see also Her Majesty's Treasury, *The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government* (London: The Stationery Office, 2003), 26.
- 129 For a good discussion of WACC see Yescombe, *Public-Private Partnerships*, 101.
- 130 Marvin Shaffer, *The Real Cost of the Sea-to-Sky P3* (Vancouver: Canadian Center for Policy Alternatives, 2006).
- 131 This argument is also made by the Canadian Council for Public-Private Partnerships in *Public Sector Accounting*.
- 132 The CCPPP paper also mentioned the Project IRR as a potential discount rate. According to Yescombe the difference between WACC and Project IRR is that "WACC is a snapshot at the beginning of the project (which assumes it continues indefinitely in the same constant state), whereas Project IRR is based on a projection over the project life (and hence allows for changing leverage and the finite nature of the project)." (102)
- 133 Blair, Mackay, Mynett Valuations Inc.
- 134 Infrastructure Ontario, *Assessing Value for Money: A Guide to Infrastructure Ontario's Methodology*, (Queen's Printer for Ontario, 2007).
- 135 Hodge and Bowman, "PPP Contractual Issues," 204.
- 136 Ibid., 206.
- 137 Ibid., 203
- 138 Her Majesty's Treasury, *Private Finance Initiative: Meeting the Investment Challenge*, (London: HM Treasury, July 2003), 87.
- 139 Ibid., 53.
- 140 This was one of the main findings of Edwards et al., *Evaluating the Operation of PFI*.
- 141 Paul M. Johnson, "Transaction Costs" in *A Glossary of Political Economy Terms* http://www.auburn.edu/~johnspm/gloss/transaction_costs (accessed 1 May 2007).
- 142 Hugh MacKenzie, *Doing the Math: Why P3s for Alberta Schools Don't Add Up* (CUPE Alberta, December 2007), 16–17.
- 143 Edwards et al., *Evaluating the Operation of PFI*, 55.
- 144 The City of Ottawa, Office of the Auditor General, "Audit of Public/Private Partnerships (P3) Processes," *2006 Report*, 4.
- 145 Ernst & Young Orenda, *Canadian P3 Survey*, 19.
- 146 Vining and Boardman, *Public-Private Partnerships in Canada*, 2.

- 147 Steven Shrybman, *Public-Private Partnerships: Assessing the Risks Associated with International Investment and Services Treaties* (Canadian Union of Public Employees, 2002).
- 148 Ibid., 2
- 149 Steven Shrybman, *State of Play: Canada's Internal Free Trade Agenda* (Toronto: Sack Goldblatt Mitchell LLP, 2009), 2–3.
- 150 Silversides, “Public-Private Partnerships.”
- 151 Office of the Auditor General of Ontario, “Section 3.03,” 105.
- 152 Edwards et al., *Evaluating the Operation of PFI*, 185–88.
- 153 Erika Shaker, *The Devil in the Details: The P3 Experience in Nova Scotia Schools* (Canadian Centre for Policy Alternatives, 2003), <http://www.policyalternatives.ca/osos/2003/04/ourschoolsourselves950/?pa=da794529> (accessed 15 April 2009).
- 154 Office of the Auditor General, “Chapter 14: Special Report for the Public Accounts Committee, Evergreen and Wackenhut Leases,” *1998 Auditor General's Report*, (New Brunswick, 1998), 191.
- 155 Mary Moszynski, “Government Green Lights New Schools for Southeast N.B.,” *The Times—Transcript* (Moncton), 13 December 2008.
- 156 Sarah McGinnis, “P3 Schools Off Limits for Preschools, Day Cares,” *Calgary Herald*, 10 September 2008.
- 157 Office of the Auditor General, Nova Scotia, *Department of Education and Culture: O'Connell Drive Elementary School Lease* (1998), <http://www.oag-ns.ca/oconll/oclc3.htm> (accessed 15 April 2009).
- 158 Shaker, *The Devil in the Details*.
- 159 Government of Nova Scotia, Department of Education, “P3 Schools Get Upgrades and Control of Concessions,” news release, 7 April 2005, <http://www.gov.ns.ca/news/details.asp?id=20050407002> (accessed 3 April 2009).
- 160 Ibid.
- 161 Canadian Union of Public Employees, *Recreation P3s Gone Wrong: Lessons for the City of Oshawa* (CUPE Research, 2004), http://cupe.ca/privatization/recreation_p3s_gone_ (accessed 20 April 2009), 9.
- 162 See note 22.
- 163 Ouyahia, *Public-Private Partnerships for Funding Municipal Drinking Water Infrastructure*.
- 164 Emily Thornton, “Roads to Riches,” *Business Week*, 7 May 2007.

- 165 Vining and Boardman, *Public-Private Partnerships in Canada*. Citing lessons learned from the 407 ETR concession, in 2009 the Ontario government announced that it will retain ownership of a proposed extension to the 407. Canada NewsWire, "Province to Own Highway 408 Extension," 27 January 2009.
- 166 George Monbiot, *The Biggest, Weirdest Rip-Off Yet*, 7 April 2009, www.monbiot.com.
- 167 Michael Pollitt, "Learning from the UK Private Finance Initiative," in Hodge and Greve, *The Challenge of Public-Private Partnerships*, 213.
- 168 Ibid.
- 169 Ontario Architects' Association, *A P3 Primer*, [http://www.oaa.on.ca/client/oaa/OAAHome.nsf/object/P3/\\$file/P3Primer.pdf](http://www.oaa.on.ca/client/oaa/OAAHome.nsf/object/P3/$file/P3Primer.pdf) (accessed April 7, 2007).
- 170 Vining and Boardman, *Public-Private Partnerships in Canada*.
- 171 Ibid.
- 172 Keith Reynolds, *How to Make the Public Sector Advantage Disappear* (Presentation to the Municipal Finance Authority, 14 March 2007), <http://www.mfa.bc.ca/ppt/CUPE%20BC%20MFAFF%202007.ppt> (accessed March 27, 2007).
- 173 Institute for Public Policy Research, *Summary: Building Better Partnerships* (June 2001).
- 174 Tim Gosling, *Openness Survey Paper*, (Institute for Public Policy Research, February 2004), 4.
- 175 Edwards et al., *Evaluating the Operation of PFI*.
- 176 Ministry of Finance, *Canada's Economic Action Plan*, 6.
- 177 Canada Mortgage and Housing Corporation, Research Division, *Public-Private Partnerships in Municipal Infrastructure*, Housing Affordability and Finance Series, July 1999.
- 178 Her Majesty's Treasury, *Private Finance Initiative*, 7.
- 179 See Table 4.4.2.3 in the Government of British Columbia, *CAMF Guidelines*, section 4, page 42.
- 180 Canada Mortgage and Housing Corporation, Research Division, *Public-Private Partnerships in Municipal Infrastructure*, 18.

Autres Lectures

Aspin, Ronald. "Public-Private Partnerships and Effective Risk Management for Local Government." Paper presented to the 19th EAROPH World Planning and Housing Congress & Australian National Housing Conference, 2004.

Auerbach, Lewis. *Issues Raised by Public Private Partnerships in Ontario's Hospital Sector*. Paper prepared for Canadian Union of Public Employees, 2002. <http://cupe.ca/HealthCareP3/p3inontariohospitals>.

Ball, Rob, Maryanne Heafey and Dave King. "Risk Management and the Private Finance Initiative." Pp/. 179–188 in Abby Ghobadian, David Gallear, Nicholas O'Regan and Howard Viney, eds. *Public-Private Partnerships: Policy and Experience*, 179–188. New York: Palgrave MacMillan, 2004.

Blair, Mackay, Mynett Valuations Inc. *Evaluation of Public Private Partnerships: Costing and Evaluation Methodology*. Prepared for Canadian Union of Public Employees, 2009. <http://www.cupe.bc.ca/files/bw-final-report.pdf>.

Block, Sheila. *From P3s to AFPs: New Branding but Same Bad Deal*. Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives, 2008.

British Columbia Ministry of Finance and Ministry Responsible for the Olympics. *Province Raises Capital Standard Threshold for PPP*. Information Bulletin, 7 November 2008.

Brown, Daniel. *The Public-Private Partnership That Built a 'Traditional' School*. Kelowna: Society for the Advancement of Excellence in Education, 2001.

Campbell, Gordon. "Address to Union of BC Municipalities Annual Convention." Speech, UBCM Annual Convention, Victoria, BC, 27 October 2006.

Canadian Council for Public-Private Partnerships. *Canadian PPP Project Directory: Selected Public-Private Partnerships across Canada*. Toronto: Canadian Council for Public-Private Partnerships, 2006.

Canadian Council for Public-Private Partnerships. *Public Sector Accounting for Public-Private Partnership Transactions in Canada: A Position Paper by the Accounting Task Force of the Canadian Council for Public-Private Partnerships*. Toronto: Canadian Council for Public-Private Partnerships, 2008.

Coates, Ross, Mary Koyle and John Langford, "Allocating Risk among Public and Private Partners." *Optimum Online* 38, iss. 4 (December 2008), www.optimumonline.ca/article.phtml?e=eefkkvcoopwb&id=318.

Cohn, Daniel. "Transformative Change and Measuring Success: Public-Private Partnerships in British Columbia, 2001–2005." *Revue Gouvernance* 3, no.2 (2006). <http://www.revuegouvernance.ca>.

Cohn, Daniel, "The Public-Private Partnership 'Fetish': Moving Beyond the Rhetoric." *Revue Gouvernance* 1, no. 2 (2004), <http://www.revuegouvernance.ca>.

Committee of Public Accounts. "Delivering Better Value for Money from the Private Finance Initiative." In *Twenty-Eighth Report of Session 2002–03*. London: The Stationery Office Ltd., 2003.

Corner, David. "The United Kingdom Private Finance Initiative: The Challenge of Allocating Risk." Pp. 44–61 in Graeme Hodge and Carsten Greve, eds. *The Challenge of Public-Private Partnerships*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2005.

de Bettignies, Jean-Etienne, and Ross, Thomas W. "The Economics of Public-Private Partnerships." *Canadian Public Policy* 30, no. 2 (2004).

Edwards, Pam, Jean Shaoul, Anne Stafford and Lorna Arblaster. *Evaluating the Operation of PFI in Roads and Hospitals*. London: The Association of Chartered Certified Accountants, 2004.

Ernst & Young Orenda Corporate Finance Inc. *Canadian P3 Survey: Issues Facing the Canadian P3 Market*. 2006.

Evans, Joanne, and Diane Bowman. "Getting the Contract Right." Pages 62–80 in Graeme Hodge and Carsten Greve, eds. *The Challenge of Public-Private Partnerships*, . Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2005.

Ghobadian, Abby, David Gallear, Nicholas O'Regan and Howard Viney. "PPP: The Instrument for Transforming the Public Services." Pp. 1–12 in Abby Ghobadian, David Gallear, Nicholas O'Regan and Howard Viney. *Public-Private Partnerships*. New York: Palgrave MacMillan, 2004.

Gibson, Diane S. *EPCOR: A Study of Ownership, Accountability and Public Interest*. Edmonton: Parkland Institute, 2005. <http://www.ualberta.ca/parkland>.

Hamel, Pierre J. *Public-Private Partnerships (P3s) and Municipalities: Beyond Principles, a Brief Overview of Practice*. Montreal: Groupe de recherche sur l'innovation municipale, 2006. <http://www.ucs.inrs.ca/pdf/PPPMunEn.pdf>.

Heald, David. "Value for Money Tests and Accounting Treatment in PFI Schemes." *Accounting, Auditing and Accountability Journal* 16, no. 3 (2003).

Her Majesty's Treasury. *Private Finance Initiative: Meeting the Investment Challenge*. London: HM Treasury, July 2003.

Hodge, Graeme A., and Diana M. Bowman. "PPP Contractual Issues—Big Promises and Unfinished Business." Pp. 201–215 in Abby Ghobadian, David Gallear, Nicholas O'Regan and Howard Viney, eds. *Public-Private Partnerships: Policy and Experience*. New York: Palgrave MacMillan, 2004.

Kerley, Richard. "Finding the Right Partner: The Partners' Perspective." Pages 97–108 in Abby Ghobadian, David Gallear, Nicholas O'Regan and Howard Viney, eds. *Public-Private Partnerships: Policy and Experience*. New York: Palgrave MacMillan, 2004.

MacKenzie, Hugh. *Financing Canada's Hospitals: Public Alternatives to P3s*. 2004.

- MacKenzie, Hugh. *Doing the Math: Why P3s for Alberta's Schools Don't Add Up*. Canadian Union of Public Employees, 2007.
- McAllister, Mary Louise. *Governing Ourselves? The Politics of Canadian Communities*. Vancouver: UBC Press, 2004.
- Ministry of Finance. *Canada's Economic Action Plan: Budget 2009*. Tabled in the House of Commons by the Honourable James M. Flaherty, P.C., M.P. Ottawa: Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2009.
- Ministry of Municipal Affairs. *Public-Private Partnership: A Guide for Local Governments*. Victoria: Ministry of Municipal Affairs, 1999.
- Mizra, Saeed. *Danger Ahead: The Coming Collapse of Canada's Municipal Infrastructure*. Ottawa: Federation of Canadian Municipalities, November 2007. <http://www.fcm.ca/CMFiles/mdeficit1OPT-792008-3425.pdf> (accessed March 31, 2009).
- Murray, Stuart. *Value for Money? Cautionary Lessons About P3s from British Columbia*. Vancouver: Canadian Centre for Policy Alternatives, 2006.
- Murphy, Tim. "The Next Wave: Municipal P3s." *ReNew Canada*, January/February 2007.
- Murphy, Timothy J. "The Case for Public-Private Partnerships in Infrastructure." *Canadian Public Administration* 51, no. 1 (2008).
- National Audit Office. *Improving the PFI Tendering Process*. London: Stationery Office, 2007.
- Office of the Auditor General of Ontario. *2008 Annual Report*. Toronto: Queen's Printer for Ontario, 2008. http://www.auditor.on.ca/en/reports_2008_en.htm.
- Office of the City Auditor. *P3 Benefits and Risks*. Edmonton: City of Edmonton, 2008.
- Office of the Auditor General. "Special Report for the Public Accounts Committee, Evergreen and Wackenhut Leases." Chapter 14 in *1998 Auditor General's Report*. New Brunswick, 1998.
- Ouyahia, Meriem Ait. *Public-Private Partnerships for Funding Municipal Drinking Water Infrastructure: What Are the Challenges?* Ottawa: Policy Research Initiative, 2006.
- Peters, B. Guy. *The Future of Governing*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 2001.
- Shaffer, Marvin. *The Real Cost of the Sea-Sky*. Vancouver: Canadian Centre for Policy Alternatives, 2006.
- Shaker, Erika. *The Devil in the Details: The P3 Experience in Nova Scotia Schools*. Canadian Centre for Policy Alternatives, 2003.

Shaoul, Jean. "The Private Finance Initiative or the Public Funding of Private Profit." Pp. 190–206 in Graeme Hodge and Carsten Greve, eds. *The Challenge of Public-Private Partnerships*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2005.

Shrybman, Steven. *Public-Private Partnerships: Assessing the Risks Associated with International Investment and Services Treaties*. Canadian Union of Public Employees, 2002.

Steven Shrybman, *State of Play: Canada's Internal Free Trade Agenda*. Toronto: Sack Goldblatt Mitchell LLP, 2009.

Urban Systems Ltd. *Public Private Partnerships (P3s) in Local Government: Consultation Program*. Prepared for the BC Ministry of Municipal Affairs and Housing Policy and Research Branch, 1996.

Vining, Aiden R., and Anthony E. Boardman. *Public-Private Partnerships in Canada: Theory and Evidence*. UBC P3 Project, Working Paper 2006-04, 2006.

Yescombe, E.R. *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Boston: Elsevier/Butterworth-Heinemann, 2007.

APPENDIX A

PROJETS DE PPP MUNICIPAUX, RÉGIONAUX ET SCOLAIRES AU CANADA ¹						
Municipalité, district régional ou scolaire	Projet	Début	Type de PPP	Durée du contrat	Principale société	
Colombie-Britannique						
Ville de Kelowna ²	Centre de sports et loisirs « Prospera Place »	1998	Conception-construction-financement-exploitation-entretien	30 ans	RG Properties	
District de Port Hardy ³	Réseau d'eau et d'eaux usées	1999	Exploitation et entretien	20 ans	EPCOR Water Services Incorporated	
Ville de Victoria ⁴	Installation polyvalente « Save-On-Foods Centre »	2002	Conception-construction-exploitation	30 ans (3 ententes consécutives de 10 ans)	RG Properties	
Ville de Chilliwack ⁵	Aréna « Prospera Centre »	2003	Conception-construction-financement-exploitation	25 ans	Chiefs Development Group (mêmes propriétaires que Langley Development Group).	
Ville de Vancouver ⁶	Cogénération de gaz d'enfouissement	2003	Construction-proprété-exploitation	20 ans	Maxim Power Corp.	
District de Sooke ⁷	Traitement et collecte des eaux usées	2004	Conception-construction-exploitation	5 ans	EPCOR Water Services Incorporated	
Ville de Langford ⁸	Réseau d'égouts	2004	Exploitation et entretien du réseau d'égouts existant; construction et propriété d'un nouveau réseau d'égouts	21 ans (avec option de renouvellement pour encore 21 ans)	Corix Utilities	
Ville de Penticton ⁹	Centre d'activités	2006	Deux contrats : conception-construction et exploitation	Contrat d'exploitation : 20 ans	Global Spectrum	

Comté de Langley ¹⁰	Centre d'activités	2007	Conception-construction-financement-exploitation — bien qu'il reste à achever le contrat d'exploitation en décembre 2008 ¹¹		Langley Development Group ¹²
Alberta					
Ville de Canmore ¹³	Entente de gestion pour le réseau hydrique ¹⁴	2000	Exploitation-entretien	10 ans	Epcor Water Services Inc.
Ville de Calgary ¹⁵	Réseau de rail léger	2001	Construction-proprété-exploitation	10 ans	Vision Quest Windelectric Inc. et Enmax Energy Corporation
Ville d'Okotoks ¹⁶	Usine de traitement des eaux usées	2005	Conception-construction - exploitation (Epcor a aussi pris en charge l'exploitation et l'entretien des installations d'eau et d'eaux usées) ¹⁷	20 ans	Epcor Water Services Inc.
Manitoba					
Ville de Winnipeg ¹⁸	Pont Charleswood	1995	Construction-location-exploitation-transfert; conception- construction	30 ans	DBF Limited (Ernst Hansch Construction Ltd., Wardrop Engineering et RBC Dominion Securities)
Ville de Winnipeg ¹⁹	Poste de police du District Est	2007	Financement- construction-exploitation	30 ans	Bird Construction et Huntington Real Estate Investment Trust ²⁰
Ville de Winnipeg ²¹	Pont Disraeli	DP émise en décembre 2008	Conception-construction-financement-exploitation	s/o	s/o

Ville de Winnipeg ²²	Prolongation du sentier Chief Peguis	Date limite pour la DQ: avril 2009	Conception-construction-financement-exploitation	30 ans	s/o
Ontario					
Ville de Guelph ²³	Complexe sportif et récréatif	1998	Conception-construction-financement-exploitation	35 ans	Nustadia Developments Inc.
Ville de Brampton ²⁴	Centre sportif et récréatif « Powerade Centre »	1998	Conception-construction-financement-exploitation	34 ans	Brampton Sports Centre Inc. (Realstar Group Inc. et Edilcan Development Corp.)
Municipalité régionale de Waterloo ²⁵	Projet d'énergie de gaz d'enfouissement	1999	Conception-construction-exploitation	22 ans	Toromont Energy Ltd.
Municipalité régionale de Peel ²⁶	Algonquin-Peel : Énergie produite par les installations de traitement des déchets	2002	Conception-construction – propriété-exploitation	20 ans	Algonquin Power
Ville de London ²⁷	Centre d'activités John-Labatt	2002	Conception-construction-financement-exploitation-entretien	50 ans	London Civic Centre Limited Partnership (Global Spectrum LLP, EllisDon Construction Ltd. et Stadium Consultants International)
Ville d'Ottawa ²⁸	Centre sportif « Superdome »	2003	Conception-construction-financement-exploitation-entretien	25 ans (option de renouvellement de 5 ans)	Thunderbird Management Services Inc.
Ville d'Ottawa ²⁹	Siège social des services paramédicaux d'Ottawa	2004	Conception-construction-financement-exploitation	30 ans	Forum Leasehold Partners Inc.

Ville d'Ottawa ³⁰	Sensplex Bell	2004	Conception-construction-financement-exploitation	30 ans	Ottawa Community Ice Partners (Morley-Hoppner Group, Capital Sports Management Inc., Club de hockey des Sénateurs d'Ottawa, CB Richard Ellis Ltd. et Anciens des Sénateurs d'Ottawa).
Goderich ³¹	Réseau d'eau et d'eaux usées	2005	Exploitation-entretien	5 ans (avec option de renouvellement pour 5 ans)	Veolia Water Canada Inc.
Municipalité régionale de Peel ³²	Projet Britannia gaz d'enfouissement à électricité	2005	Conception-construction-financement-exploitation	10 ans (avec deux prolongations de 5 ans)	Integrated Gas Recovery Services
Municipalité de Brockton ³³	Réseau d'eau et d'eaux usées	2006	Exploitation-entretien	5 ans	Veolia Eau Canada inc.
Ville d'Ottawa ³⁴	Shenkman Arts et Centre de la Ville d'Orléans	2007	Conception-construction-financement-exploitation-entretien	30 ans	Orléans Town Centre Partnership (Forum Leasehold Partners, Aecon Buildings, Johnson Controls/BLJC et Lemay et Doyle Architectes)
Nouvelle-Écosse					
Municipalité régionale de Halifax ³⁵	Aréna	Les négociations devaient être terminées au printemps 2009	Conception-construction-exploitation	s/o	Halifax Sports Complex Partners
Nouveau-Brunswick					
Ville de Moncton ³⁶	Usine de traitement des eaux usées	1999	Conception-construction-financement-exploitation	20 ans	USF Canada

PROJETS DE PPP ANNULÉS					
Municipalité, district régional ou scolaire	Projet	Annulation du PPP	Type de PPP	Raisons de l'annulation	
Colombie-Britannique					
District scolaire d'Abbotsford ³⁷	École primaire Auguston Traditional	2000	Conception-construction-propriété-transfert	Après bien des négociations entre les gestionnaires de projet, le ministère des Finances et le district, le gouvernement a opté pour le modèle conception-construction au lieu du modèle original de conception-construction-propriété-transfert. Le bail a été résilié pour les raisons suivantes : <ul style="list-style-type: none"> • incertitude quant à la partie responsable de l'entretien de la structure; • assurances; • agrandissement futur de l'école; • coûts engagés pour superviser le bail. 	
District régional du Grand Vancouver ³⁸	Usine de filtration de l'eau de Seymour	Juin 2001	Conception-construction-exploitation	Préoccupations au sujet des implications de l'exploitation de l'usine par une société étrangère, compte tenu des dispositions de l'ALÉNA relative aux différends opposant investisseurs et États.	
Kamloops ³⁹	Système de traitement des eaux usées	Juillet 2001	Non précisé	Préoccupations au sujet de l'ALÉNA et du temps nécessaire à l'exploitation de l'option des PPP.	
Cranbrook ⁴⁰	Complexe récréatif	1999 (le partenaire privé s'est retiré en 2004)	Conception-construction-financement-exploitation	La société partenaire a été incapable de gérer les risques associés aux revenus du projet. Elle se plaignait que les coûts étaient beaucoup plus élevés que prévu, alors que ses revenus étaient inférieurs.	
District régional de Nanaimo ⁴¹	Réseaux ruraux de distribution d'eau potable	Août 2005	Exploitation	Aucune raison majeure n'a été invoquée pour justifier la décision de ne pas avoir recours à un PPP. Mais l'opposition publique à l'entente était considérable. ⁴²	
Whistler ⁴³	Traitement des eaux usées	Juin 2006	Conception-construction-exploitation	Par un processus d'approbation différent, plus de 1 800 résidents de Whistler ont exprimé leur opposition à ce projet, notamment à cause des coûts, du manque de contrôle et des risques pour l'environnement.	

Maple Ridge ⁴⁴	Projet principal	2002	Non précisé	La Cour d'appel de la C.-B. a jugé l'entente illégale parce que le district n'avait pas tenu de référendum. Il a été décidé que parce que le paiement d'un bail constitue effectivement un passif public, le district aurait dû tenir un référendum avant d'aller de l'avant.
Nelson ⁴⁵	Complexe récréatif	2002	Conception-construction-financement-exploitation	La ville a décidé d'emprunter de l'office municipal des finances Municipal Finance Authority à un coût moins élevé que ne pouvaient obtenir aucun des soumissionnaires du secteur privé.
Alberta				
Centre récréatif South West	Edmonton	2008		Pendant les négociations, l'entente a échoué lorsque le consortium privé a été incapable de fournir les commodités que la ville voulait dans le cadre du budget. ⁴⁶
Ontario				
Hamilton-Wentworth ⁴⁷	Distribution de l'eau et traitement des eaux usées	2004	Exploitation-entretien	Le mode de PPP a été abandonné en 2004 à la fin de l'entente originale de 10 ans. Natalie Mehra parle de problèmes d'entretien, de différends juridiques, de coûts élevés et de faible transfert de risque comme raisons de cet abandon.
Ottawa ⁴⁸	Rail léger	2006	Conception-construction-exploitation-entretien	Selon Hilton et Stoney, le projet était devenu très controversé, notamment à cause du contrat signé par la Ville avec Siemens et du secret qui entourait le projet, ce qui a suscité la méfiance du public à son égard.
Ottawa ⁴⁹	Centre Ray-Friel	2007	Conception-construction-exploitation-entretien	L'entreprise responsable de la gestion du centre a dit avoir sous-estimé les coûts d'exploitation. De même, le rapport d'un expert-conseil concluait que le rendement de l'entreprise était inférieur aux attentes. En novembre 2007, le conseil a voté en faveur de la reprise du centre et de la prise en charge de la dette de 12 millions de dollars associée aux installations.
Nouvelle-Écosse				
Municipalité régionale de Halifax	Eaux usées/nettoyage du port	2003	Non précisé	Halifax s'est retirée de l'entente lorsque l'entreprise privée avec laquelle elle négociait a refusé d'assumer le risque associé à la conformité aux normes environnementales. ⁵⁰

- 1 These tables are based on information made available in reports, in newspapers and on municipal websites. It is impossible to know if the list is complete or not, since there is no single authority that keeps track of all P3 projects in Canada.
- 2 City of Kelowna, *Prospera Place*, <http://www.city.kelowna.bc.ca/CM/Page297.aspx> (accessed 14 April 2009).
- 3 District of Port Hardy, *District of Port Hardy and EPCOR—Water and Wastewater Agreement: A Public-Private Partnership*, <http://www.porthardy.ca/siteengine/activepage.asp?PageID=24> (accessed 14 April 2009).
- 4 City of Victoria, *Multipurpose Facility: Archives*, http://www.victoria.ca/cityhall/currentprojects_multipurpose_archives_synopsis.shtml (accessed 14 April 2009).
- 5 City of Chilliwack, *Prospera Centre*, <http://www.chilliwack.com/main/page.cfm?id=349> (accessed 14 April 2009).
- 6 Canadian Council for Public Private Partnerships, *Canadian PPP Project Directory: Selected Public-Private Partnerships across Canada*, (Toronto: Canadian Council for Public Private Partnerships, 2006), 7–8; Engineering Services, City of Vancouver, *Vancouver Landfill: Landfill Gas Collection and Utilization Project*, <http://vancouver.ca/engsvcs/solidwaste/landfill/CollUtilProject.htm>.
- 7 Canadian Council for Public Private Partnerships, *Canadian PPP Project Directory*, 25–26.
- 8 Canadian Union of Public Employees BC, *CORIX Fact Sheet*, <http://www.cupe.bc.ca/3499> (accessed 14 April 2009); Corix Utilities, *City of Langford—Long-term, Public/Private Partnership Agreement*, http://www.corix.com/utilities/documents/CU_CS_Langford.pdf (accessed 14 April 2009).
- 9 The City of Penticton, *South Okanagan Events Centre*, <http://www.penticton.ca/SOEC/2007-Info.asp> (accessed 14 April 2009).
- 10 Jean Sorenson, “Langley P3 recreation complex to showcase B.C. wood products,” *Journal of Commerce*, 15 January 2007, <http://www.journalofcommerce.com/article/20070115100> (accessed 14 April 2009).
- 11 Kent Spencer, “New mayor ‘steaming’ over P3 deal,” *The Province*, 16 December 2008.
- 12 Sorenson, “Langley P3 recreation complex.”
- 13 Epcor, *Canmore*, <http://www.epcor.ca/en-ca/about-epcor/operations-alberta/water-wastewater/Canmore/Pages/default.aspx> (accessed 14 April 2009).
- 14 This agreement includes water and waste-water treatment, water distribution, waste-water collection, storm drainage, biosolids composting, meter reading, billing and account management.
- 15 Canadian Council for Public Private Partnerships, *Canadian PPP Project Directory*, 129–130.
- 16 Epcor, *Only Tap Water Delivers: 2006 Okotoks Utilities Performance Report* (Okotoks: Epcor, 2006).
- 17 These services include water and waste-water treatment, water distribution, waste-water collection and infrastructure management: Epcor, *Only Tap Water Delivers*, 3.
- 18 Municipal Leader, “Special Report: Public-Private Partnerships: A Novel Way to Get Things Done,” *Municipal Leader*, Spring 2003: 18.
- 19 City of Winnipeg, *Request for Qualification: From Private Sector Teams for the Design, Build, Financing and Maintenance of the Chief Peguis Trail Extension Project* (City of Winnipeg, 2009), 8.
- 20 Journal of Commerce, “Bird Construction Awarded Public-Private Partnership Deal to Build Winnipeg Police Station,” *Journal of Commerce*, 12 September 2007.
- 21 City of Winnipeg, *Disraeli Bridge Project*, <http://www.winnipeg.ca/publicworks/MajorProjects/DisraeliBridges> (accessed 14 April 2009).
- 22 City of Winnipeg, *Request for Qualification*.

- 23 Aiden R.Vining and Anthony E. Boardman, *Public-Private Partnerships in Canada: Theory and Evidence* (UBC P3 Project, Working Paper 2006-04, 5 December 2006), 44.
- 24 Canadian Council of Public-Private Partnerships, *Canadian PPP Project Directory*, 71–72.
- 25 Canadian Council for Public-Private Partnerships, *Canadian PPP Project Directory*, 9–10.
- 26 Canadian Council for Public-Private Partnerships, *Canadian PPP Project Directory*, 3–4.
- 27 Canadian Council for Public-Private Partnerships, *Canadian PPP Project Directory*, 65–66.
- 28 City of Ottawa, *Superdome*, http://www.ottawa.ca/business/bids_contracts/p3/superdome/index_en.html (accessed 14 April 2009).
- 29 City of Ottawa, *Ontario Paramedic Service Headquarters*, http://www.ottawa.ca/business/bids_contracts/p3/paramedics_hq/index_en.html (accessed 14 April 2009).
- 30 City of Ottawa, *Bell Sensplex*, http://www.ottawa.ca/business/bids_contracts/p3/bell_sensplex/index_en.html (accessed 14 April 2009).
- 31 Canadian Council for Public-Private Partnerships, *Canadian PPP Project Directory*, 17–18.
- 32 Canadian Council for Public-Private Partnerships, *Canadian PPP Project Directory*, 3–4.
- 33 Canadian Council for Public-Private Partnerships, *Canadian PPP Project Directory*, 13–14.
- 34 City of Ottawa, *Shenkman Arts Centre and Orleans Town Centre*, http://ottawa.ca/business/bids_contracts/p3/orleans_arts/index_en.html (accessed 14 April 2009); Canadian Council of Public-Private Partnerships, *Canadian PPP Project Directory*, 69–70.
- 35 *Halifax Regional Municipality 4-Pad Arena Complex*, (Council presentation, 27 January 2009), http://www.halifax.ca/facilities/documents/Councilpresentation-27Jan2009-websitversion_000.pdf (accessed 15 April 2009).
- 36 Vining and Boardman, *Public-Private Partnerships in Canada*.
- 37 Daniel Brown, *The Public-Private Partnership that Built a “Traditional” School* (Kelowna: Society for the Advancement for Excellence in Education, 2001).
- 38 According to a legal opinion obtained by CUPE, the investor-state provisions contained within NAFTA do apply to public-private partnerships. Therefore investor’s rights would be protected under NAFTA Chapter 11, limiting the GVRD’s ability to set water regulations as it saw fit. Steven Shrybman, *Public-Private Partnerships: Assessing the Risks Associated with International Investment, and Service Treaties* (Sack Goldblatt Mitchell, 2002), <http://www.cupe.ca/www/legalopinions/5382> (accessed 14 April 2009).
- 39 Michele Young, “Council Rejects Water Partnership Idea,” *Kamloops Daily News*, 11 July 2001.
- 40 Vining and Boardman, *Public-Private Partnerships in Canada*.
- 41 Regional District of Nanaimo, *RDN Board Says No to EPCOR Operation of Rural Water Systems*, <http://www.rdn.bc.cacms.asp?wpID=9968&wpIDPrint=1076&wpCSS=b-luesec> (accessed 14 April 2009)
- 42 Canadian Union of Public Employees, *Water Watch Wins Big on Vancouver Island*, http://cupe.ca/media/Water_Watch_wins_big (accessed 15 April 2009).
- 43 Guy Warrington, “Down the Drain Goes a P3,” *The Tyee*, 23 June 2006, <http://thetyee.ca/News/2006/06/23/P3/> (accessed 14 April 2009); Resort Municipality of Whistler, *Sewage Treatment Plant DBO Debrief* (Resort Municipality of Whistler, 22 January 2007).
- 44 Stuart Murray, *Value for Money: Cautionary Lessons about P3s from British Columbia* (Vancouver, Canadian Centre for Policy Alternatives: 2006).

- 45 Natalie Mehra, *Flawed, Failed, Abandoned: 100 P3s Canadian and International Evidence* (Ontario Health Coalition: 2005).
- 46 Gordon Kent, "Four rinks should be put on back burner, manager says; City can only afford rec centre after P3 project cancelled," *Edmonton Journal*, 12 April 2008.
- 47 Mehra, *Flawed, Failed, Abandoned*, 18; see also Salim J. Loxley, *An Analysis of a Public-Private Sector-Partnership: The Hamilton-Wentworth-Philips Utilities Management Corporation PPP*, <http://cupe.ca/updir/Utilities-Hamilton-Wentworth%20P3.doc> (accessed 15 April 2009).
- 48 Robert Hilton and Christopher Stoney, "Dreams, Deception and Delusion: The Derailing of Ottawa's Light Rail Transit Plans," *Revue Gouvernance*, Spring 2007: 10.
- 49 Korky Koroluk, "Ottawa City Council Bails Out Two Failing P3 Projects," *Daily Commercial News*, 31 April 2007; "Failed Public-Private Deal Leaves City Holding the Bag," *Ottawa Citizen*, 30 November 2007.
- 50 Canadian Union of Public Employees, *Halifax Tears Up Water P3*, <http://cupe.ca/summer2003/P3Summer2003Strike1> (accessed 15 April 2009).

Annexe B – Ressources

Rapports et études

Pierre Hamel

Les partenariats public-privé (PPP) et les municipalités : au-delà des principes, un bref survol des pratiques

Groupe de Recherche sur l'Innovation Municipale, 2007

www.fcm.ca

Produit pour la Fédération canadienne des municipalités, ce rapport examine les arguments utilisés pour soutenir les récents efforts de promotion des PPP par les ordres supérieurs de gouvernement.

Blair, Mackay, Mynett Valuations Inc.

Évaluation des partenariats public-privé : méthodologie d'établissement des coûts et d'évaluation

Rédigé pour le Syndicat canadien de la fonction publique, 2009

www.cupe.bc.ca/files/bw-final-report.pdf

Au début de 2009, Ron Parks, juricomptable de la Colombie-Britannique, et sa collègue ont examiné quatre PPP entrepris dans la province et ont conclu que les méthodes utilisées pour comparer les coûts des PPP à ceux de l'acquisition publique conventionnelle étaient biaisées en faveur des PPP.

Chambre des communes, Comité des comptes publics

Delivering Better Value for Money from the Private Finance Initiative (Une meilleure optimisation des ressources avec les initiatives de financement privé)

Vingt-huitième rapport de session 2002–2003 www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmpubacc/764/764.pdf

Pour toute personne qui s'intéresse aux PPP, ce document est très important. Il passe en revue tous les risques qu'il y a à présumer que les PPP sont préférables aux méthodes d'acquisition conventionnelles. Il examine aussi les problèmes provoqués par le programme des PPP du Royaume-Uni.

Bureau de la vérification nationale (R.-U.)

Improving the PFI Tendering Process (Amélioration du processus d'appel d'offres des IFP)

Rapport du contrôleur et du vérificateur général HC 149 Session 2006–2007

www.nao.org.uk/publications/nao_reports/06-07/0607149.pdf

Ce rapport souligne certains problèmes qui continuent de survenir pendant les phases d'appel d'offres des projets d'IFP au Royaume-Uni et recommande des solutions.

Pam Edwards, Jean Shaoul, Anne Stafford et Lorna Ablaster

Evaluating the Operation of PFI in Roads and Hospitals (Évaluation du fonctionnement des IFP pour les routes et les hôpitaux)

Association des comptables agréés du R.-U., 2004

www.accaglobal.com/pubs/publicinterest/activities/research/research_archive/rr-084-001.pdf

Les auteurs de ce rapport ont utilisé des recherches et des entrevues secondaires pour évaluer le rendement réel des PPP pour les hôpitaux et les routes. Cette étude est importante en ce qu'elle ne se contente pas d'examiner les processus décisionnels dans les PPP, mais évalue aussi leur fonctionnement une fois qu'ils sont en place.

Aiden Vining et Anthony Boardman

Public-Private Partnerships: Theory and Evidence. (Partenariats public-privé : théorie et faits)

Projet sur les PPP de l'Université de la Colombie-Britannique, décembre 2006

http://csgb.ubc.ca/p3_about.html

Cette étude élabore un test des coûts et avantages sociaux des PPP. Il a fallu pour cela examiner tous les coûts associés aux PPP, incluant les coûts de production, les externalités négatives et les coûts de transaction. Les auteurs ont eu recours à dix études de cas de projets d'infrastructure en PPP et les ont évalués pour savoir si les avantages qu'ils fournissent sont effectivement supérieurs à tous leurs coûts sociaux. Les auteurs concluent que les coûts associés à la plupart des PPP sont souvent supérieurs à leurs avantages potentiels.

The True Cost of P3s (Le véritable coût des PPP)

Centre canadien des politiques alternatives, avril 2003

http://policyalternatives.ca/documents/Popular_Primers/bottom_line_p3.pdf

Ce document présente le concept des PPP en langage clair et facile à comprendre.

Blair Redlin

High Risk: An Analysis of Proposed Public-Private Partnership for the Richmond/Airport–Vancouver Rapid Transit Project (Haut risque : une analyse du partenariat public-privé proposé pour le projet de liaison rapide Richmond-Aéroport de Vancouver)

Centre canadien des politiques alternatives, mai 2003

www.policyalternatives.ca

Ce rapport a été rédigé au moment où les administrateurs de TransLink étaient en train de décider du modèle à utiliser pour le projet Canada Line. Blair Redlin y examine les détails du PPP proposé, en particulier la structure de risque.

Marvin Shaffer

The Real Cost of the Sea-to-Sky P3: A Critical Review of Partnerships BC's Value for Money Assessment (Le véritable coût du PPP Sea-to-Sky : un examen critique de l'évaluation de l'optimisation des ressources de Partnerships BC)

Centre canadien des politiques alternatives, septembre 2006

www.policyalternatives.ca

Marvin Shaffer est professeur adjoint au programme des politiques publiques de l'Université Simon Fraser. Dans ce rapport, il examine l'analyse de l'optimisation des ressources effectuée par Partnerships BC pour le projet d'amélioration de l'autoroute Sea-to-Sky. Il détermine que l'analyse a, dans les faits, mal évalué les coûts prévus de la réalisation du projet en tant que projet public plutôt qu'en PPP.

Stuart Murray

Value for Money? Cautionary Lessons about P3s from British Columbia. (Optimisation des ressources? Mises en garde au sujet des PPP de la Colombie-Britannique)

Centre canadien des politiques alternatives, juin 2006

www.policyalternatives.ca

Ce document de 2006 examine avec attention et d'un œil critique le recours aux PPP en Colombie-Britannique en utilisant des études de cas spécifiques. Il comprend un survol des partenariats public-privé, un examen des raisons invoquées pour justifier les PPP et de l'information sur les façons dont les PPP profitent aux entreprises.

Daniel Cohn

« Transformative Change and Measuring Success: Public-Private Partnerships in British Columbia, 2001–2005 » (Changement et mesure du succès : les partenariats public-privé en Colombie-Britannique, 2001-2005)

Revue Gouvernance. Volume 3, numéro 2, décembre 2006

www.revuegouvernance.ca

Revue Gouvernance est une revue en ligne gratuite qui propose un éventail d'articles intéressants rédigés par des universitaires canadiens. Dans ce texte, Daniel Cohn évalue le développement et les résultats des actuelles politiques de PPP en Colombie-Britannique, présente un historique intéressant et fait le point sur la situation actuelle.

Rapports de vérificateurs généraux

Vérificateur général d'Edmonton

P3 Benefits & Risks (Avantages et risques des PPP)

www.edmonton.ca/city_government/documents/CityGov/08246_P3_Benefits_and_Risks.pdf

Dans ce rapport très équilibré, le Bureau du vérificateur général d'Edmonton fournit des données générales pour aider les membres du conseil à décider si les PPP peuvent ou non répondre aux besoins d'Edmonton.

Vérificateur général de l'Ontario

Rapport annuel de 2008, Section 3.03: Projet des partenariats entre les secteurs public et privé de l'Hôpital de Brampton

www.auditor.on.ca/fr/rapports_2008_fr.htm

À la fin de 2008, le vérificateur général de l'Ontario publiait les conclusions de sa vérification très attendue du processus d'acquisition pour le premier hôpital en PPP de la province, le Brampton Civic Hospital.

Vérificateur général de la Nouvelle-Écosse

Department of Education and Culture: O'Connell Drive Elementary School Lease (Ministère de l'Éducation et de la culture : bail de l'école élémentaire O'Connell Drive)

www.oag-ns.ca/oconll/oclc3.htm

En 1998, le vérificateur général de la Nouvelle-Écosse a vérifié la première école en PPP de la province, l'école élémentaire O'Connell Drive. La province voulait utiliser des PPP pour les nouvelles écoles afin de rayer la dette de son bilan, mais le vérificateur général a conclu que l'école aurait dû être comptabilisée comme une location-acquisition, puisque la majeure partie des risques et des avantages incombaient à la province.

Vérificateur général du Nouveau-Brunswick :

Rapport du vérificateur général de 1998

www.gnb.ca/oag-bvg/1998/1998-e.asp

Les chapitres 13 et 14 portent spécifiquement sur deux PPP dans cette province : le tronçon d'autoroute Fredericton-Moncton et l'école Evergreen.

Sites Web

Conseil canadien pour les partenariats public-privé

www.pppcouncil.ca

Cette organisation est une entité favorable aux PPP qui a été créée pour en faire la promotion. Le site est une bonne source d'information pour mieux comprendre les raisons pour lesquelles certains croient que les PPP sont un mode supérieur d'acquisition publique.

SCFP (Syndicat canadien de la fonction publique)

<http://scfp.ca/p3s>

Le SCFP a compilé une collection exhaustive d'articles, de documents de recherche et de résumés de nouvelles sur les PPP. Ces documents abordent le dossier des PPP non seulement au Canada, mais aussi ailleurs dans le monde. Les sujets vont de l'effet des PPP sur les services municipaux à leurs conséquences pour les femmes.

Voir en particulier :

The Drive to Privatize - <http://cupe.ca/britishcolumbia/p3sdrivetoprivatize>

Ce document de recherche sur les PPP a été produit pour les municipalités et les conseils scolaires de la Colombie-Britannique.

UNISON (Royaume-Uni)

www.unison.org.uk/pfi/index.asp



LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ : COMPRENDRE LE DÉFI

Les partenariats public-privé (PPP) sont-ils vraiment des partenariats pour les secteurs public et privé? Ou bien représentent-ils un moyen pour le secteur privé de faire des profits tout en laissant le fardeau de remboursement de longue durée au secteur public?



Investir dans le capital humain et social du Canada

UNISON est le plus grand syndicat du secteur public du Royaume-Uni. Ce site Web offre une excellente information sur l'expérience en matière d'initiatives de financement privé là-bas.

Livres

Public-Private Partnerships: Principle of Policy and Finance (Partenariats public-privé : principe de politique et de finance)

E.R. Yescombe

Boston: Elsevier/Butterworth-Heinemann, 2007

Ce texte documenté explique aux lecteurs bon nombre des aspects techniques des PPP, incluant leurs structures financières et juridiques.

The Challenge of Public-Private Partnerships (Le défi des partenariats public-privé)

Publié sous la direction de Graeme Hodge et Carsten Greve

Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2004

Public-Private Partnerships: Policy and Experience (Partenariats public-privé : politique et expérience)

Publié sous la direction d'Abby Ghobadian, David Gallear, Nicholas O'Regan et Howard Viney

New York: Palgrave MacMillan, 2004

Ces deux livres récents sont des compilations d'articles de recherche qui abordent différents aspects de l'expérience internationale en matière de PPP. Les auteurs sont des chercheurs respectés et experts en PPP.