

## ANNEXE A

### Mythes au sujet des partenariats public-privé

Sur sa page Web, PPP Canada affirme que :

- Partout au Canada, les gouvernements ont commencé à reconnaître la valeur d'avoir recours à l'innovation dans le secteur privé, lorsque c'est possible, et de permettre des économies qui contribueront à combler le déficit de l'infrastructure.
- Les PPP permettent de réaliser des projets qui respectent les échéanciers et les budgets prévus et qui mettent en place des infrastructures efficaces durant leur vie utile.
- Les PPP constituent une démarche à long terme, utilisée pour le financement d'infrastructure publique et fondée sur le rendement où le secteur privé assume une partie importante du financement et des risques liés à la réalisation et au rendement de l'infrastructure, depuis la conception et la planification structurale jusqu'à l'entretien.
- Des mesures incitatives et des disciplines contractuelles inadéquates : Les contrats ne contiennent souvent pas suffisamment de mesures incitatives en ce qui concerne la portée du projet et ses coûts; des contrats fondés sur les coûts peuvent, en fait, avoir un effet contraire en encourageant les entrepreneurs à demander des modifications et augmenter ainsi les coûts.

Partout dans le monde et au Canada, les vérificateurs généraux et d'autres hauts dirigeants ont semé le doute quant à ces affirmations.

#### **Les PPP coûtent moins que les méthodes d'acquisition traditionnelles**

Les vérificateurs publics du Québec et de l'Ontario ont remis en question la méthodologie utilisée pour comparer les PPP aux méthodes d'acquisition traditionnelles. L'une des principales présomptions des promoteurs des PPP est que les gouvernements n'empruntent pas d'argent pour financer les projets. Le vérificateur général de l'Ontario a affirmé :

*Lorsqu'il a comparé les coûts de conception et de construction des deux options, le WOHC (William Osler Health Centre) a supposé qu'il n'y aurait pas de financement si le gouvernement prenait le projet en charge, mais que l'entente P3 serait financée sur une période de 25 ans. Il justifiait cette hypothèse en faisant remarquer que, dans le passé, les hôpitaux devaient disposer de leur part des coûts avant que le Ministère approuve le projet.*

*Les gouvernements ont la capacité et la possibilité de financer des projets et ils obtiennent généralement un taux d'intérêt plus avantageux que les emprunteurs du secteur privé. Le coût d'emprunt de la province, qui s'élevait à 5,45 % au moment de la signature de l'entente, était inférieur au coût du capital moyen pondéré demandé par le consortium du secteur privé.*

*Si la province avait financé les coûts de conception et de construction selon les mêmes modalités que le partenaire du secteur privé, mais en tirant parti de son taux d'intérêt plus faible, elle aurait pu économiser environ 200 millions de dollars (107 millions en dollars de 2004) sur la durée de l'entente<sup>1</sup>.*

### **Les PPP permettent de transférer les risques au secteur privé**

Les vérificateurs généraux du Québec et de l'Ontario estiment que les risques peuvent être transférés dans les projets d'infrastructures traditionnels et que les analyses des projets de PPP exagèrent les niveaux de risque.

En parlant du projet de l'hôpital de Québec, le vérificateur général du Québec a affirmé :

*En effet, le choix d'un autre mode de réalisation conventionnel, comme le mode clés en main, aurait aussi pu améliorer l'efficacité du secteur public en donnant un mandat de conception et de construction à un regroupement de firmes. De plus, il permet la construction en régime accéléré. Dans ce cas, les appels d'offres sont lancés au fur et à mesure que les plans et devis détaillés d'un lot sont terminés, ce qui réduit les délais<sup>2</sup>.*

En parlant d'un projet de construction d'un hôpital en Ontario, le vérificateur général de l'Ontario a affirmé :

*Une autre préoccupation concernait les 67 millions de dollars en risques transférés ajoutés à l'estimation, faite en novembre 2004, des coûts de conception et de construction par le gouvernement. On a calculé ce montant en se fondant sur le jugement et l'expérience de la direction et des consultants. Étant donné la nature subjective de ces estimations, il est pratiquement impossible de vérifier la validité et l'exactitude des montants calculés. Nous étions préoccupés par le fait que les risques transférés pour ce projet s'élevaient à près de 13 % des coûts de conception et de construction par le gouvernement, estimés à 525 millions de dollars en novembre 2004. Par comparaison, les dépassements de coûts réels (une importante composante du transfert des risques) liés à la conception et la construction du Centre régional de santé de Peterborough – un hôpital construit selon l'approche de l'approvisionnement traditionnel durant la même période – équivalaient à environ 5 % de la valeur totale du contrat<sup>3</sup>.*

---

<sup>1</sup> 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, page 115.

<sup>2</sup> Rapport du Vérificateur général du Québec, paragraphe 5.67.

<sup>3</sup> Vérificateur général de l'Ontario, 2008, page 112

## Respect des délais et du budget

Encore une fois, les promoteurs des PPP fondent leurs affirmations sur une série d'hypothèses. Les PPP peuvent permettre d'exécuter un projet dans les délais prévus au contrat, mais ils prennent beaucoup plus de temps à exécuter que les projets exécutés selon une approche d'approvisionnement traditionnel. Le gouvernement de la Colombie-Britannique a reconnu ce fait en 2008, lorsqu'il a relevé le seuil d'examen des PPP de 20 millions de dollars à 50 millions de dollars, en précisant :

*Dans le cadre de l'engagement du gouvernement à accélérer les projets d'infrastructure, le seuil pour qu'un projet d'immobilisation financé par la province soit envisagé comme un partenariat public-privé a été augmenté<sup>4</sup>. [trad.]*

En ce qui concerne le « respect du budget », presque tous les projets de PPP ont vu leurs coûts augmenter de façon substantielle entre le moment de leur annonce et la clôture financière du projet.

### Les projets traditionnels manquent de discipline en matière de coûts

L'économiste Marvin Shaffer, Ph. D., a examiné la méthodologie de Partnership BC sur la discipline en matière de coûts et a fait l'observation suivante :

*Des mécanismes de cautionnement et de garantie peuvent être utilisés pour s'assurer quelles garanties de rendement et de coûts sont respectées dans les processus d'approvisionnement traditionnels; les risques que les constructeurs peuvent gérer sont ainsi transférés efficacement. Le modèle adopté récemment par PBC, où le soumissionnaire retenu doit fournir certains capitaux, mais où le gros des dépenses en immobilisation est financé par le gouvernement permet également d'assurer que les garanties de rendement à long terme sont respectées. PBC reconnaît qu'il s'agit d'une entente de financement moins avantageuse que l'entente PPP qu'ils préconisent, particulièrement à la lumière des bouleversements récents sur les marchés des capitaux privés, mais ne tient même pas compte de telles solutions dans sa méthodologie standard.*

*Le but de cet exercice est de souligner que la méthodologie de PBC ne permet aucunement de déterminer la méthode d'approvisionnement optimale, qui minimise les coûts pour le contribuable, tout en assurant un transfert rentable des risques et une participation du secteur privé dans le projet<sup>5</sup>. [trad.]*

---

<sup>4</sup> [http://www2.news.gov.bc.ca/news\\_releases\\_2005-2009/2008FIN0019-001677.pdf](http://www2.news.gov.bc.ca/news_releases_2005-2009/2008FIN0019-001677.pdf)

<sup>5</sup> Shaffer, Marvin, Ph. D., *Review of Partnerships BC's Methodology for Quantitative Procurement Options: Discussion Draft*, novembre 2009, page 3, [http://www.cupe.bc.ca/sites/default/files/nov\\_19\\_shaffer\\_oct\\_09\\_pbc\\_evaluation\\_methodology.pdf](http://www.cupe.bc.ca/sites/default/files/nov_19_shaffer_oct_09_pbc_evaluation_methodology.pdf)

## Les PPP permettent d'optimiser les ressources par la concurrence

Encore une fois, les vérificateurs généraux ont remis cette affirmation en question. En ce qui concerne le projet d'hôpital, le vérificateur général de l'Ontario affirme :

*Aucune analyse formelle n'a été faite pour déterminer si le marché possédait la capacité voulue et était suffisamment concurrentiel pour que le projet puisse faire l'objet d'une entente P3. Notre examen de l'information disponible donnait à penser que le nombre d'entrepreneurs en construction de l'Ontario capables ou désireux d'entreprendre un projet d'une telle envergure était limité. Les mêmes sociétés de construction répondraient à la DP et participeraient aux travaux, quelle que soit l'approche d'approvisionnement adoptée par le WOHC.*

*Le Ministère a demandé au WOHC de faire appel au secteur privé non seulement pour concevoir et construire le nouvel hôpital, mais aussi pour en assurer l'entretien et pour fournir les services non cliniques connexes. Comme la plupart des sociétés du secteur privé se spécialisent dans la construction d'immobilisations ou dans la prestation des services de soutien opérationnel, le mélange des deux limitait encore plus le nombre d'entreprises aptes à exécuter l'entente P3<sup>6</sup>.*

L'approche PPP en matière d'approvisionnement a été remise en question par l'industrie de la construction elle-même. La présidente de l'Association canadienne de la construction, Dee Miller, a affirmé au magazine *Business in Vancouver* que jusqu'à maintenant, les PPP :

*...avaient fonctionné uniquement pour quelques très grosses compagnies de construction canadiennes. Quatre-vingt-dix pour cent des entreprises de l'industrie canadienne de la construction sont toutefois des petites et des moyennes entreprises<sup>7</sup>. [trad.]*

Janvier 2012

SEPB491

---

<sup>6</sup> Vérificateur général de l'Ontario, 2008, page 108

<sup>7</sup> Martin, Brian, *CCA Head sounds a warning*, Business in Vancouver Magazine, Oct 11-17, 2011, page C16.