



POSER LES BONNES QUESTIONS : UN GUIDE À L'INTENTION DES MUNICIPALITÉS QUI ENVISAGENT LES PPP

DEUXIÈME ÉDITION



PAR JOHN LOXLEY ET SALIM LOXLEY

SCFP / *Syndicat canadien
de la fonction publique*



INTRODUCTION



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

Les municipalités subissent une nouvelle salve de pressions financières et politiques pour recourir aux PPP afin de réduire le déficit d'infrastructure et de fournir des services. Les promoteurs des PPP mettent en évidence leurs avantages perçus et les manuels sur les PPP rédigés par leurs défenseurs reflètent cet optimisme. Le présent guide pose des questions sur les coûts et avantages des PPP, afin d'aider les municipalités à mieux comprendre les implications de ce type de projet. Dans les réponses proposées à ces questions, le guide incite les municipalités à faire preuve de prudence, à examiner les faits avec attention et à poser les bonnes questions avant d'envisager le recours à un PPP.

1.

QUELLE EST L'AMPLEUR DU DÉFICIT D'INFRASTRUCTURE?

Une étude menée en 2007 pour la Fédération canadienne des municipalités (FCM) estimait le retard dans l'entretien et la mise à niveau des infrastructures existantes à 123 milliards de dollars, répartis comme suit¹ :

- 25 pour cent – eaux potables et usées
- 18 pour cent – infrastructure des transports (trottoirs, routes, ponts)
- 19 pour cent – réseaux de transport en commun
- 33 pour cent – infrastructure culturelle, sociale, communautaire et de loisirs
- 6 pour cent – gestion des déchets

En 2016, la FCM a indiqué que le déficit d'infrastructure atteignait désormais 388 milliards de dollars (environ 20 pour cent du PIB canadien) en se basant sur l'état des actifs municipaux². Les municipalités possèdent 56,8 pour cent de l'ensemble des actifs d'infrastructure au Canada, pour une valeur totale s'élevant à 1100 milliards de dollars. La plupart de ces actifs ont toutefois atteint la fin de leur vie utile, car « un pourcentage stupéfiant de 28 pour cent de ces actifs ont entre 80 et 100 ans³ » et près de 35 pour cent des actifs municipaux d'infrastructure ont besoin d'une attention immédiate⁴.

Comme les municipalités récoltent à peine 12 pour cent de l'ensemble des revenus fiscaux au pays⁵, elles dépendent grandement des autres niveaux de gouvernement et des emprunts pour répondre à la nécessité croissante d'investir dans les infrastructures municipales actuelles – et de construire de nouvelles infrastructures. Il est généralement admis que le déficit d'infrastructure continue de s'accroître parce que le financement fédéral et provincial n'augmente pas aussi vite que la demande. La question est donc de savoir quelle est la meilleure façon de financer, de construire, d'exploiter et d'entretenir les infrastructures municipales.

2.

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

En général, les municipalités financent, détiennent, exploitent et entretiennent les actifs d'infrastructure, comme les routes, les canalisations et les usines de traitement d'eau potable et des eaux usées, et les réseaux de transport public. Lorsqu'elles construisent de nouvelles infrastructures, elles utilisent un savoir-faire et des connaissances internes, ou retiennent les services d'experts-conseils externes pour concevoir les installations. Le projet est alors mis

en concurrence pour être construit par le secteur privé selon les spécifications de conception établies. La municipalité (ou une société engagée par la municipalité) surveille les travaux de l'entrepreneur privé. À la fin des travaux, l'actif est remis à la municipalité, qui est alors responsable de son exploitation et de son entretien. La construction de l'infrastructure est financée soit par un fonds de réserve municipal créé à cette fin, soit à partir du revenu d'exploitation, soit par des transferts provinciaux ou fédéraux, ou encore, le plus souvent, par un emprunt à long terme.

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

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

En outre, des institutions privées comme les caisses de retraite, les compagnies d'assurance et les sociétés de finances prêtent de l'argent aux municipalités par l'entremise d'organismes de financement municipaux ou par l'achat d'obligations municipales à des taux d'intérêt relativement faibles. Les caisses de retraite investissent également beaucoup dans les PPP d'infrastructure et elles le font pour des raisons strictement financières; elles voient l'infrastructure comme un investissement sûr à long terme pour le capital de retraite⁶.

4. EN QUOI CONSISTENT LES PPP?

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

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

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

La durée des contrats peut varier entre 20 et 40 ans (l'autoroute 407 en Ontario est un contrat extrême de 99 ans), bien que les contrats de services puissent être plus courts. L'attrait pour la société ou le consortium, c'est que la prestation privée d'infrastructures et de services municipaux peut être extrêmement rentable. Le rendement des capitaux propres peut aller jusqu'à 10 ou 20 pour cent et même plus dans certains cas⁷. Des taux de rendement élevés à long terme à faible risque garantis par le secteur public sont très attractifs pour des investisseurs du secteur privé dans le contexte économique actuel.

5.

LES PPP SONT-ILS UNE FORME DE PRIVATISATION?

Les infrastructures construites en PPP peuvent aussi appartenir au secteur privé. C'est le cas des PPP en construction-propriété-exploitation-transfert (CPET), comme le pont Charleswood à Winnipeg. Mais dans la plupart des PPP, le secteur public conserve la propriété et assume la responsabilité de l'exploitation et de l'entretien à la fin du contrat. Les formes les plus fréquentes de PPP au Canada sont les modèles conception-construction-financement-entretien (CCFE) et conception-construction-financement-exploitation-entretien (CCFEE). Bien que la propriété reste publique, ce modèle comporte un niveau sans précédent de participation et de contrôle privés des services et actifs publics. C'est pour cette raison que certains considèrent les PPP comme une forme de « privatisation détournée⁸ ».

Souvent, la société ou le consortium dans un PPP cherchera à étendre son influence à d'autres aspects de l'infrastructure ou des services municipaux. Par exemple, en septembre 2000, la US Filter – filiale de Vivendi, la société qui exploite l'usine d'épuration des eaux en PPP de Moncton, au Nouveau-Brunswick – a présenté une soumission spontanée pour gérer le réseau de distribution d'eau potable de la municipalité. La Ville a rejeté la soumission en se basant sur une analyse indépendante — demandée en réponse au tollé qu'avait soulevé le projet — qui recommandait que la Ville finance et gère elle-même les mises à niveau du réseau. En principe, si une municipalité croit qu'une soumission spontanée est justifiée, elle ne devrait lancer un appel d'offres qu'après avoir d'abord examiné l'option publique, afin d'éviter toute allégation de collaboration, de favoritisme ou de corruption.

6.

QUI FAIT LA PROMOTION DES PPP?

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

Le gouvernement fédéral et plusieurs provinces ont tenté d'institutionnaliser les PPP en adoptant des lois pro-PPP qui encouragent ou obligent les autorités responsables des appels d'offres à envisager des projets de PPP pour la réalisation de grands projets d'infrastructure dépassant certains montants (40 millions de dollars au Québec et 100 millions de dollars en Ontario, en Colombie-Britannique et en Saskatchewan en 2016)⁹.

De 2008 jusqu'à son abolition en 2017, la société d'État PPP Canada a supervisé le processus de sélection des PPP pour les grands projets d'infrastructure, et géré un fonds initial de 1,2 milliard de dollars pour faciliter les PPP, ciblant spécifiquement les municipalités.

En 2017, PPP Canada a été remplacée par une autre société d'État, la Banque de l'infrastructure du Canada (BIC). Le gouvernement fédéral a doté la BIC d'un financement de 35 milliards de dollars sur 11 ans pour investir dans des projets d'infrastructure « générant des revenus¹⁰ », y compris des PPP, et pour attirer des investissements supplémentaires du secteur privé de la part d'investisseurs institutionnels, comme les caisses de retraite. Certains observateurs critiquent le fait que la BIC commercialise les infrastructures publiques et agit comme une « banque de privatisation¹¹ ».

Par exemple, la BIC a fourni un prêt de 1,2 milliard de dollars pour le PPP du Réseau express métropolitain (REM), un nouveau réseau de train léger automatisé desservant le grand Montréal. Dans le cadre de ce projet, le gouvernement du Québec a externalisé la planification, la conception, l'exploitation, l'entretien et la propriété du réseau de train léger à CDPOQ Infra, une filiale de la Caisse de dépôt et placement du Québec qui gère les régimes de retraite et les programmes d'assurance de plusieurs entités publiques et parapubliques du Québec. CDPOQ Infra exploitera le REM dans le but de réaliser des profits. Les investisseurs privés à but lucratif comme la Caisse s'attendent à un rendement de 7 à 9 pour cent sur leur investissement. Cela représente un coût de financement de plus de 3,5 fois plus élevé que le coût d'emprunt de 2,5 pour cent du gouvernement fédéral¹².

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

7.

COMMENT SE FAIT LA PROMOTION DES PPP?

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

Leurs défenseurs soutiennent que les PPP aident les municipalités à obtenir un financement privé qui ne serait pas autrement disponible, à réduire le déficit d'infrastructure et à consacrer leurs maigres ressources à d'autres activités. Ils affirment également que les PPP arrivent à bâtir les infrastructures à un coût moindre et dans le respect des échéances, en plus d'assurer une exploitation de l'infrastructure et une prestation de services plus efficaces et un meilleur entretien, sans parler de l'innovation et de la conception améliorées – toutes ces raisons étant motivées par la recherche du profit du secteur privé dans un contexte de concurrence et de restrictions budgétaires. Ces affirmations sont toutefois contestées car infondées¹³, comme le montrera le présent guide.

8.

LES PPP SONT-ILS NOMBREUX AU CANADA?

De 1985 à 2011, 200 PPP ont été planifiés ou mis en œuvre au Canada (137 achevés), à un coût de 71,6 milliards de dollars US¹⁴. Ce montant ne correspondait qu'à environ 5,3 pour cent des dépenses publiques d'investissement et de réparation pendant cette période. Bien que la fréquence des PPP ait augmenté lors des dix dernières années, la très grande majorité des nouvelles infrastructures, entre 80 et 90 pour cent de tous les projets, sont toujours fournies selon la méthode conventionnelle du secteur public¹⁵. Les pressions se sont toutefois intensifiées en faveur de l'élargissement du recours aux PPP dans plusieurs secteurs, incluant les infrastructures et les services municipaux. En 2019, le CCPPP a affirmé que 286 PPP étaient en activité au pays, pour une valeur cumulée de 139,3 milliards de dollars¹⁶.



FINANCEMENT, COÛTS ET REVENUS



9.

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

La réponse est non. Tout le financement obtenu par le secteur privé pour des PPP doit être remboursé. Les paiements de location ou d'exploitation pour des PPP sont en fait des remboursements de dette. Les municipalités passent tout simplement d'un type de dette à un autre. Larry Blain, ancien président de Partnerships BC, l'agence provinciale des PPP de la Colombie-Britannique, a déclaré ce qui suit à la publication *Bond Buyer* : « Évidemment, tout l'argent vient du gouvernement... C'est une dette de la province, que vous l'empruntiez comme obligations, ou en signant un contrat de 35 ans¹⁷ ». Et, dans un rapport de 2007 commandé par la FCM, Pierre Hamel écrit ce qui suit : « Les PPP ne sont pas une panacée, un médicament miracle qui permettrait de solutionner tous les problèmes, partout et toujours. Plus particulièrement dans le cas des municipalités, les PPP n'offrent pas de solution magique au réel problème de financement de leurs infrastructures (le financement des infrastructures qui est le principal et souvent le seul vrai problème des municipalités)¹⁸ ».

La BIC offre des prêts, des fonds propres et des garanties de prêts à des projets de PPP afin d'attirer des investissements de la part d'investisseurs privés et institutionnels¹⁹. Son fonds de 35 milliards de dollars est de l'argent fédéral qui pourrait directement servir aux infrastructures sans passer par des PPP.

10.

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

Non. Le financement privé par les PPP est presque toujours à un taux d'intérêt plus élevé et est habituellement remboursé sur une plus longue période que l'emprunt municipal direct. Les modalités de location de l'usine de traitement des eaux usées de Moncton étaient à un taux d'intérêt annuel équivalant à 10 pour cent; pourtant, Moncton aurait pu emprunter directement à 5,85 pour cent. En ayant recours au financement privé pour les coûts en capitaux de 23 millions de dollars de l'usine, Moncton a payé 14,4 millions de dollars de service de la dette de plus pour la durée du contrat de 20 ans (ou 8,4 millions de dollars en argent de 1999, lorsque l'entente a été conclue). Cet argent aurait pu être économisé ou alloué à d'autres projets si la Ville avait financé elle-même l'usine à un taux d'intérêt beaucoup moins élevé. Parallèlement, EPCOR exige un taux de 6,462 pour cent sur son prêt de 30 ans pour moderniser et agrandir la station d'épuration des eaux usées de Regina. La municipalité aurait pu emprunter directement cet argent à un taux de 4,1 pour cent, économisant ainsi plus du tiers des frais d'intérêt.

Des frais d'intérêt élevés sont également une caractéristique des PPP conclus par les provinces. Par exemple, en 2014, la vérificatrice générale de la Colombie-Britannique a examiné 16 projets de PPP dans deux ministères et sept organismes gouvernementaux. Les taux d'intérêt pour financer ces 2,3 milliards de dollars de dette en PPP variaient considérablement, allant de 4,42 pour cent à 14,79 pour cent, la moyenne ajustée selon la taille du projet étant de 7,5 pour cent. Au cours des deux années précédentes, le gouvernement avait payé des intérêts de 4 pour cent pour ses emprunts directs. Le financement privé a donc presque doublé les coûts d'emprunts pour ces 16 projets²⁰.

Au Royaume-Uni, Edwards a soutenu que l'achat d'un édifice comme un hôpital via l'équivalent britannique d'un PPP, un contrat d'initiative de financement privé (IFP), équivalait à financer l'achat d'une maison avec une carte de crédit plutôt qu'avec une hypothèque. D'après l'analyse d'Edwards, le coût annuel du financement privé est de 10 pour cent, alors que celui du financement public est de 4,3 pour cent²¹.

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

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

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

Dans le cas du pont Charleswood, la Ville de Winnipeg paie toujours un intérêt annuel de 11,05 pour cent au secteur privé, bien que les coûts d'emprunt aient maintenant diminué à moins de 4 pour cent. Puisque la Ville a les mains liées par un contrat, Winnipeg ne peut pas profiter de la diminution des taux d'intérêt.

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

Les PPP attirent les municipalités en leur faisant miroiter la perspective de rayer de leurs livres le financement de l'infrastructure et les dettes. Les premiers PPP tentaient de garder les remboursements de la dette hors des bilans publics et de protéger les notations de crédit du secteur public en remplaçant l'emprunt effectué pour l'infrastructure publique par des paiements de location annuels qui remboursaient les emprunts faits au secteur privé à partir des budgets d'exploitation publics (ce sont des contrats de location-exploitation).

Le pont Charleswood et le pont de la Confédération entre l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick ont été conçus de manière à ne pas figurer dans les livres. Mais dans les deux cas, les vérificateurs ont plus tard exigé que ces coûts soient comptabilisés comme des dettes puisque, en vertu des règles comptables, les paiements aux consortiums privés étaient considérés comme des contrats de location-acquisition²².

Certains PPP ont pu garder les obligations de la dette hors de leurs livres grâce à différentes manœuvres financières, mais le resserrement des règles comptables des Normes internationales d'information financière rendra encore plus difficile l'élimination de la dette implicite des PPP des livres des municipalités. En outre, le mouvement connexe vers la comptabilité d'exercice depuis 2009 permet aux municipalités de répartir les coûts d'immobilisations sur plusieurs années, un peu comme les contrats de location-exploitation des PPP. Auparavant, avec la comptabilité de caisse, la valeur totale d'un actif devait être montrée l'année de l'acquisition. Ce changement élimine plusieurs avantages comptables des PPP et fait qu'il est beaucoup plus viable financièrement pour les municipalités de financer elles-mêmes leurs projets, sans recourir aux PPP.

Depuis 2015, le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public œuvre à concevoir le premier cadre canadien de normes comptables pour les PPP. Le Conseil a présenté une ébauche et les intervenants avaient jusqu'au 29 février 2020 pour formuler leurs commentaires. Le document d'orientation, qui n'était pas terminé au moment de la rédaction du présent guide, établit que les infrastructures en PPP doivent être inscrites dans les livres comptables d'un gouvernement comme un passif lorsqu'elles ne sont pas contrôlées par le secteur public. Le document d'orientation établit également que le passif du secteur public doit refléter « les coûts de financement transférés à l'entité publique dans le cadre de l'accord de partenariat public-privé²³ ». Cela suggère un resserrement des pratiques comptables laxistes appliquées aux PPP par le passé et une reconnaissance des frais exorbitants que le secteur public est contraint de payer sur les longs contrats de PPP qui se fondent sur un financement privé plus coûteux.

Peu importe comment les comptables les traitent, tous les remboursements de PPP sont inscrits aux livres des municipalités. Tous les contrats de PPP, incluant les contrats de location-exploitation, sont une forme de dette. Il existe une entente contractuelle pour payer des montants d'argent fixes à des moments fixes dans l'avenir et ces montants sont traités comme des dettes par les agences de notation. Si les nouvelles normes comptables intègrent ces coûts de façon transparente dans les comptes publics, cela pourrait contribuer à éviter une future « explosion de la dette » lorsque les passifs seront soudainement et massivement regroupés et divulgués, comme cela s'est produit au Royaume-Uni, à hauteur de plus de 300 milliards de livres sterling, soit près de 20 000 dollars canadiens par famille britannique²⁴.

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

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

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

La vente de sept édifices fédéraux en 2007 à Larco Investments Ltd. pour la somme de 1,644 milliard de dollars s'est avérée très problématique. Bien que le montant que le gouvernement paiera au cours de la période de location de 25 ans ne soit pas divulgué, de nombreux litiges sont survenus entre Larco et le gouvernement concernant les frais de stationnement, les augmentations du budget de fonctionnement, les réparations et l'entretien, sans compter les allégations de paiements excessifs et de double facturation, avec menaces de poursuites²⁵. En 2016, la divulgation des Panama Papers a révélé que Larco avait fait transiter ses bénéfices par les îles Vierges britanniques pour réduire ses impôts. Une situation particulièrement embarrassante pour le gouvernement, puisque trois des sept bâtiments vendus à Larco sont loués à l'Agence du revenu du Canada²⁶.

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

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

Les coûts de transaction pour ces exigences s'élèvent à entre 2 et 5 pour cent du coût d'investissement du projet; pour les contrats conventionnels, ils se situent entre 0,5 et 3 pour cent. Les coûts de transaction moyens pour les PPP sont plus du double de ceux des projets conventionnels (3,5 pour cent par rapport à 1,7 pour cent)²⁷. L'ampleur de ces coûts a mené Vining et Boardman à conclure que « les avantages potentiels des PPP sont souvent annulés par les coûts élevés de la préparation des contrats²⁸ ».

Depuis la crise financière de 2008-2010, les frais de transaction ont augmenté avec l'introduction d'honoraires, ou de frais de soumission, pour les soumissionnaires non retenus, une mesure destinée à encourager la résurgence des PPP²⁹. L'agence provinciale de PPP SaskBuilds a adopté cette pratique, versant 5,6 millions de dollars en honoraires en 2015-2016 à huit entreprises en vue de couvrir les coûts de leurs offres infructueuses pour des contrats de PPP. Des paiements similaires ont également été versés aux soumissionnaires d'autres projets de PPP, comme le nouveau stade Mosaic, le pont de la banlieue nord de Saskatoon et l'échangeur Warman/Martensville³⁰. Le versement de frais de soumission par Infrastructure Ontario a attiré l'attention de la vérificatrice générale de l'Ontario, qui a formulé la recommandation suivante : « Infrastructure Ontario doit élaborer un processus de gestion officiel des droits de propriété intellectuelle acquis en contrepartie du remboursement des frais de soumission aux soumissionnaires non retenus afin de garantir que la province tire pleinement parti de ces droits dans la planification des nouveaux projets³¹. Infrastructure Ontario est l'agence provinciale qui évalue et fait la promotion des PPP en Ontario.

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

Les PPP peuvent créer de nouvelles sources de revenus, habituellement en transférant les coûts au public par une augmentation des frais d'utilisation. Ces frais sont ensuite utilisés pour payer au PPP les frais de location ou d'exploitation. On peut citer comme exemple les autoroutes, qui font passer les coûts des recettes fiscales générales aux usagers par des péages. Selon

l'importance des problèmes de circulation et l'existence d'autres routes sans péage, le public peut être contraint d'accepter les nouveaux péages, comme dans le cas de l'autoroute 407, un projet de privatisation bâclé enlisé dans les litiges, où le monopole de 99 ans détenu par un consortium privé a fait exploser de plus de 300 pour cent les frais de péage³². Dans le cas de l'autoroute Fredericton-Moncton, les péages payés directement par les automobilistes utilisant l'autoroute ont été abolis devant les protestations de la population. Ils ont été remplacés par des « péages virtuels », toujours basés sur l'utilisation de la route, mais payés au consortium privé à même les recettes fiscales générales.

L'abolition des péages a un impact considérable sur les revenus et les dépenses des PPP. Les péages du projet fédéral du pont Champlain à Montréal ont été abolis en 2015, quelques mois après la signature du contrat de PPP, ce qui devrait entraîner des pertes de revenus d'au moins 3 milliards de dollars au cours des 30 premières années d'exploitation du pont. L'abolition des péages devrait entraîner une hausse de 20 pour cent de l'utilisation du pont, ce qui aura un grand impact sur le secteur public en termes de coûts d'entretien et de réparation, et fort possiblement sur la durée de vie prévue du pont³³.

Lorsque des installations de loisirs sont construites en PPP, le partenaire privé peut assumer les activités liées à la restauration et aux concessions ainsi que les paiements du temps de glace — des revenus qui étaient auparavant gagnés par le conseil ou des groupes communautaires — ce qui fait souvent grimper les frais. C'est ce qui est arrivé au centre d'activités en PPP South Okanagan de Penticton, où les concessions ont été privatisées. Les frais ont donc considérablement augmentés et les groupes de bénévoles qui ramassaient de l'argent par l'entremise des concessions pour permettre aux enfants à faible revenu de jouer au hockey ont perdu leur source de revenus³⁴.

16. QUI PROFITE DU REFINANCEMENT DES CONTRATS DE PPP?

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

À l'étape du refinancement, les gestionnaires de projet réalisent souvent d'importants profits en « revendant » la propriété à d'autres sociétés privées. Parfois, les projets font l'objet de nombreux transferts, comme dans le cas de l'hôpital d'Abbotsford, en Colombie-Britannique,

qui a changé de mains quatre fois entre 2005 et 2011³⁵. Cette pratique empêche le secteur public de savoir exactement qui sont les partenaires, ce qui entraîne des problèmes de relations et de continuité. Au Royaume-Uni, il arrive fréquemment que le propriétaire final soit situé dans un paradis fiscal quelque part à l'étranger. Au Canada, parmi la vingtaine d'opérations de refinancement ayant eu lieu entre 2002 et 2016, sept ont conduit à un transfert de propriété dans un paradis fiscal³⁶. Au Royaume-Uni, on a calculé que les bénéficiaires des refinancements effectués entre 1998 et 2016 s'élevaient à 28,7 pour cent par année, le double des bénéficiaires déjà très élevés des PPP³⁷.

En mars 2020, la Caisse de dépôt et placement du Québec a acquis une participation majoritaire dans 36 PPP de Plenary Group au Canada et aux États-Unis³⁸. Plenary détient des actifs d'infrastructures valant plus de 8 milliards de dollars en Amérique du Nord³⁹. Ses principaux PPP au Canada incluent l'hôpital de soins actifs de Corner Brook, à Terre-Neuve-et-Labrador, le pont Disraeli à Winnipeg, l'hôpital Humber River à Toronto et le Centre correctionnel de l'Okanagan en Colombie-Britannique⁴⁰. Bien qu'elle soit une caisse de retraite publique, la Caisse investit dans des PPP dans le seul but de réaliser des profits pour ses bénéficiaires, créant ainsi une tension potentielle entre les intérêts de ceux-ci et l'intérêt public général.

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

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

Nous n'avons pas de données sur les renégociations de contrats au Canada, mais les risques en la matière sont bien réels, comme l'a montré l'expérience de l'Amérique latine⁴¹, et le secteur public doit en être conscient.



OPTIMISATION DES RESSOURCES ET TRANSFERT DE RISQUE



18.

LES PPP ASSURENT-ILS L'OPTIMISATION DES RESSOURCES?

Les PPP se justifient sous prétexte qu'ils garantissent l'« optimisation des ressources » ou l'OR, qui se base sur une analyse de « la plus faible combinaison de coûts d'investissements, d'exploitation et d'entretien pour la durée de vie d'un projet⁴² ». Toutefois, en pratique, la minimisation des coûts est le but véritable de l'OR. Bien que cela puisse sembler simple, le processus d'évaluation n'est ni transparent ni objectif.

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

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

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

- Les deux projets comparés doivent être d'une même capacité et offrir la même qualité de services. Toutefois, bien souvent, on compare des pommes et des oranges, comme dans le cas de l'usine de traitement des eaux usées en PPP de Moncton, dont les partisans prétendaient qu'elle permettrait d'économiser 10 millions de dollars en coûts d'investissements. Dans ce dossier, le comparateur du secteur public était une usine beaucoup plus grande; aucune évaluation n'a été faite avec des usines comparables et aucune projection future n'a été imaginée au cas où une capacité additionnelle serait nécessaire.
- Il devrait exister une « neutralité concurrentielle » entre les propositions du secteur public et celles du PPP; autrement dit, chacune devrait être traitée de la même façon dans certains domaines importants. Les promoteurs des PPP veulent que les soumissions privées soient réduites (ou le CSP haussé) pour tenir compte des impôts sur un PPP qui ne seraient pas payés dans un mode conventionnel, comme les taxes de vente, les impôts sur les salaires ou les impôts fonciers.

- D'autres répercussions, par exemple sur l'emploi, le développement économique, l'environnement et la santé et la sécurité, devraient être prises en compte, mais elles le sont rarement.
- Les PPP doivent faire l'objet d'appels d'offres ouverts, publics et concurrentiels. Ce processus est essentiel pour établir le coût total d'un PPP et est l'un des piliers sur lesquels les défenseurs des PPP s'appuient pour affirmer que ce modèle offre une efficacité et une OR supérieures. Il est aussi crucial pour assurer la transparence et l'ouverture du processus d'OR et pour réduire la possibilité de fraude et de corruption. Pourtant, plusieurs PPP canadiens très importants ont été accordés sans appel d'offres, dont des projets en Ontario (Projet de remaniement des activités), au Nouveau-Brunswick (entente sur les foyers de soins de Shannex) et en Saskatchewan (entente sur les établissements de longue durée d'Amicus).
- Les appels d'offres pour les PPP sont souvent sans concurrence ou presque. C'est ce qui est arrivé à l'hôpital d'Abbotsford (où une évaluation de l'OR a été effectuée une fois le contrat signé)⁴³ et pour le projet de plus de 2 milliards de dollars du Centre hospitalier de l'Université de Montréal⁴⁴. De grands projets municipaux, comme le prolongement de l'autoroute Disraeli à Winnipeg, n'ont eu que deux soumissionnaires. Il est généralement accepté qu'il faut au moins trois soumissionnaires pour un processus concurrentiel. La taille, la complexité et l'engagement financier d'un PPP excluent la participation d'entreprises de construction et de fournisseurs de petite ou moyenne taille, ce qui réduit d'autant la concurrence.

Boardman, Siemiatycki et Vining concluent que « tous les risques qui sont censés être transférés aux acteurs privés ne le sont jamais vraiment : le gouvernement demeure toujours le détenteur du risque résiduel si le consortium échoue pour quelque raison⁴⁵ ». C'est ce qu'a certainement démontré l'exemple de Carillion, une société britannique de PPP, dont la faillite en 2018 aurait coûté 149 millions de livres sterling (environ 256 millions de dollars canadiens) au gouvernement britannique.

En outre, il est difficile de trouver des experts-conseils objectifs pour préparer des évaluations de l'OR. Les grandes sociétés d'experts-conseils sont toutes en faveur des PPP, elles sont très engagées elles-mêmes dans les projets et, même lorsqu'elles ne le sont pas, elles sont membres du CCPPP. Dans le cas du projet de 2 milliards de dollars Canada Line à Vancouver, seule KPMG a été jugée « suffisamment indépendante par rapport au processus pour fournir le niveau de crédibilité, d'objectivité et de transparence » nécessaire à la préparation du CSP⁴⁶, mais KPMG avait des liens directs avec des membres individuels des consortiums participant à l'appel d'offres et avait exprimé publiquement sa préférence à l'égard des PPP. Comme le soutient Stuart Murray du Centre canadien pour les politiques alternatives, « les cabinets comptables font maintenant tellement d'argent grâce aux projets de PPP qu'il semble improbable qu'ils en disent du mal un jour⁴⁷ ». Ainsi, les municipalités qui envisagent le recours aux PPP doivent trouver des sociétés d'experts-conseils plus petites et impartiales, ou développer leur capacité à l'interne pour évaluer de manière indépendante l'optimisation des ressources.

19. L'IMPORTANCE DU TAUX D'ACTUALISATION

Les comparaisons de coûts qui estiment le montant total dépensé pendant la durée du contrat faussent généralement les résultats en faveur des PPP. Les coûts ou avantages futurs d'un projet sont convertis en argent d'aujourd'hui (valeur actuelle) en « actualisant » les sommes concernées, selon l'argument voulant que les sommes futures valent moins que les sommes d'aujourd'hui parce que « le temps, c'est de l'argent ». Plus le taux d'actualisation est élevé et plus le coût ou l'avantage semblent loin dans le futur, plus la valeur présente est faible.

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

Par conséquent, le choix d'un taux d'actualisation est d'une importance cruciale. Mais il n'existe pas de taux convenu au Canada. Certains soutiennent que le taux d'actualisation devait être faible pour tenir compte de l'obligation d'une société à répondre aux besoins de générations futures qui assumeront les coûts d'un PPP. À l'autre extrême, certains affirment qu'il devrait être égal au coût d'emprunt du secteur privé. D'autres modèles utilisent les coûts d'emprunt du secteur public, habituellement situés entre les deux extrêmes. Au Canada, les taux d'actualisation utilisés ont tendance à être élevés, ce qui profite aux PPP, parce que les coûts des comparateurs du secteur public sont plus souvent des coûts « initiaux », au début du cycle de vie d'un projet, tandis que ceux des modèles en PPP sont des coûts de fin, ce qu'on appelle la « concentration en fin de période ».

Des taux d'actualisation élevés favorisent les PPP et créent l'illusion d'une optimisation des ressources, en réduisant les coûts finals en termes de valeur présente, comparative-ment au modèle public. Un changement relativement mineur du taux d'actualisation peut modifier radicalement l'OR globale d'un PPP. Dans le cas de l'hôpital d'Abbotsford, un taux d'actualisation de six pour cent a été utilisé pour montrer une OR de 39 millions de dollars, mais ce chiffre serait tombé à 13 millions de dollars avec un taux d'actualisation de cinq pour cent.

Pendant plus de 30 ans, le gouvernement fédéral a utilisé un taux d'actualisation élevé de 10 per cent, qui est tombé à 8 pour cent en 2007, puis à 6,65 pour cent⁴⁸. Le Québec utilisait auparavant un taux de 8 pour cent, mais il l'a réduit à 6,5 pour cent sur les conseils de son vérificateur général⁴⁹. L'Ontario se base sur son coût d'emprunt sur 30 ans, dont le taux était à 4,6 pour cent en 2011, mais qui est tombé à 2,9 pour cent en 2019⁵⁰. Il semble logique d'utiliser des taux peu élevés. Le Royaume-Uni utilise un taux d'actualisation de 3,5 pour cent, en se fondant sur le taux de « préférence collective temporelle » (le taux auquel on pense que les consommateurs sont prêts à renoncer à consommer maintenant au profit de la prochaine génération). Sur cette base, Arrow a recommandé un taux d'actualisation de 4 pour cent aux États-Unis⁵¹. Dans le cas du Canada, Boardman, Moore, Vining et De Civita

ont recommandé un « taux social d'actualisation » de 3,5 pour cent, en tentant d'estimer le taux représentant une « solution à un modèle de taux de croissance optimal⁵² ».

Il est clairement illogique d'utiliser divers taux d'actualisation pour évaluer les PPP au Canada, et l'adoption de nouvelles règles comptables encadrant les PPP pourraient apporter une certaine uniformité. En outre, les taux d'actualisation utilisés pour évaluer les PPP canadiens sont généralement trop élevés par rapport à ce que suggère la théorie. Par conséquent, les taux d'actualisation ont jusqu'à présent généralement créé un biais en faveur des PPP.

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

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

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

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

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

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

Le risque de la demande ou du revenu est important lorsque les paiements de location (parfois appelés redevances de disponibilité) sont liés au niveau d'utilisation de l'actif ou des services d'un PPP. Les paiements de location pour les autoroutes en PPP dépendent du nombre de véhicules qui empruntent l'autoroute et du coût du péage. Les paiements de location pour une usine de traitement des eaux usées peuvent dépendre des tarifs d'eau et des niveaux de consommation. Si l'estimation de l'utilisation ou des prix est incorrecte, il y aura manque de revenus. Il faut alors se demander qui doit combler la différence. Là encore, ces risques doivent être quantifiés et les contrats de PPP doivent préciser la mesure dans laquelle le secteur privé assumera des risques autrefois pris presque entièrement par le secteur public.

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

Dans un rapport préparé pour SaskBuilds, Ernst & Young conclut que le projet de PPP de l'échangeur de Regina, qui a été inauguré en 2019, coûterait 380 millions de dollars de moins que s'il s'agissait d'un projet public. Les économies calculées sont toutefois basées sur un transfert de risque net de 428 millions de dollars, ce qui ne peut pas être vérifié de manière indépendant⁵³.

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

En 2014, la vérificatrice générale de l'Ontario a découvert que pour 74 projets d'infrastructure en PPP dans la province, les comparaisons d'OR évaluaient les risques associés à l'exécution de ces projets par le secteur public à 18,6 milliards de dollars, une somme environ cinq fois plus élevée que pour les PPP. Dans le cas de ces 74 projets, le coût du transfert de risque était la principale raison pour laquelle les approches en PPP semblaient offrir une meilleure OR. Après avoir mené un examen plus approfondi, la vérificatrice générale a toutefois

souligné « l'absence de données empiriques » justifiant le calcul du coût de ces risques⁵⁴. Elle a aussi constaté que certains risques n'étaient pas véritablement transférés et que deux risques associés à l'approche publique classique n'auraient pas dû être inclus – ils ont servi à augmenter artificiellement le coût des comparateurs du secteur public.

Fait troublant, pour l'ensemble de ces 74 projets, les coûts associés à la construction, au financement, aux services juridiques, aux services d'ingénierie et aux services de gestion de projet pour l'approche en PPP étaient supérieurs de près de 8 milliards de dollars à ce qu'ils auraient été si les projets avaient été réalisés selon une approche traditionnelle. À la lumière de cela, il est facile de voir comment le transfert de risque peut être utilisé comme un écran de fumée pour faire autoriser des projets de PPP qui sont en fait plus coûteux que les projets classiques.

En octobre 2019, les délégués du congrès annuel de l'Association des firmes de génie-conseil - Canada ont appris que certaines grandes firmes privées actives dans le domaine des PPP, comme SNC-Lavalin, Skanska et Granite Construction, se retiraient des appels d'offres pour les contrats en PPP parce que le secteur public leur faisait porter une trop grande part des risques⁵⁵. En fait, chacune de ces firmes avait essuyé des pertes importantes dans le cadre de contrats de PPP. Ces pertes semblaient être liées à des retards et à des dépassements de coûts pour des projets de grande envergure, comme le pont Champlain, le pont Gordie Howe et des projets de train léger.

Les participants au congrès se sont fait dire que l'intérêt pour les PPP diminuerait, ce qui les rendrait moins concurrentiels et réduirait leur OR. Le panéliste et PDG du CCPPP, Mark Romoff, a mentionné certains risques spécifiques, notamment la relocalisation de services publics⁵⁶. Il a affirmé aux participants que « les grandes firmes de construction ne sont pas disposées à prendre autant de risques en soumissionnant à bas prix, et elles ne soumissionneront pas pour de grands projets tant que les conditions ne changeront pas⁵⁷ ».

Moins d'un mois plus tard, dans un discours au congrès annuel du CCPPP, la ministre provinciale de l'Infrastructure a annoncé qu'Infrastructure Ontario se verrait confier l'autorité de s'assurer que les lignes de services publics puissent être relocalisées rapidement, que l'autorité de la province encadrant le regroupement de terrains serait modernisée et que le processus d'évaluation environnementale serait accéléré, autant de mesures qui permettraient de minimiser les retards⁵⁸. Ces mesures – qui visent à réduire le risque pour le secteur privé – et la rapidité avec laquelle elles ont été adoptées, démontrent l'influence politique du CCPPP.

Les raisons pour lesquelles ces firmes ont essuyé des pertes sur des projets de PPP demeurent toutefois nébuleuses, et on ignore dans quelle mesure leurs propres erreurs ont contribué à ces pertes. Au même moment où SNC-Lavalin se retirait des PPP, AECON annonçait son intention d'étendre ses activités dans les contrats de PPP à prix fixe. La firme s'est par le passé associée avec SNC-Lavalin dans le cadre de certains projets de PPP, et elle continue de le faire⁵⁹. Cela sous-entend que les PPP demeurent lucratifs pour les entreprises dans les circonstances actuelles. En outre, le nombre de futurs projets provinciaux et municipaux de PPP demeure élevé et il n'y a aucun signe de ralentissement dans le domaine.

21.

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

De plus en plus, au Canada, la méthode d'estimation du risque utilisée par Infrastructure Ontario, gagne du terrain. Le traitement est basé sur le rapport d'un expert-conseil qui aurait examiné 60 risques relatifs à l'investissement dans l'infrastructure et mesuré leur probabilité et leurs effets possibles. Toutefois, comme l'a confirmé la vérificatrice générale de l'Ontario dans son examen de 2014 sur l'ensemble du programme de PPP de la province, aucun fait n'était proposé pour appuyer ces estimations génériques de différents types de risques et les calculs effectués pour des projets spécifiques n'ont pas été rendus publics.

Dans le cas du pont Disraeli, les experts-conseils de Deloitte & Touche ont refusé de divulguer les données sur les risques en invoquant la confidentialité commerciale, malgré les demandes et les appels soumis en vertu des règles d'accès à l'information de la Ville de Winnipeg. Toutefois, le PPP a été justifié uniquement sur la base du calcul des risques. Le PPP de train léger d'Edmonton a été entouré d'encore plus d'opacité pendant plusieurs années à partir de 2009. Il n'existe aucune vérification indépendante des suppositions sur les transferts de risque dans les évaluations de l'OR de PPP où que ce soit au pays. Pourtant, le transfert de risque est la principale raison invoquée pour le recours aux PPP.

Au Royaume-Uni, où les PPP existent depuis beaucoup plus longtemps, l'Association britannique des comptables agréés et l'école d'administration des affaires de Manchester ont conclu que « les avantages généraux du financement privé n'ont pas été démontrés ». Leur étude montre que les avantages du financement privé, du transfert de risque et du processus décisionnel amélioré sont « trop nébuleux pour permettre d'affirmer avec certitude qu'ils compensent les coûts additionnels connus qui découlent en moyenne du coût en capital, des coûts de transaction et de la réduction de la marge de manœuvre⁶⁰ ». Examinant l'expérience mondiale des PPP des 30 dernières années, le rapport de 2012 conclut que « l'optimisation des ressources est difficile à établir de manière convaincante étant donné les coûts plus élevés associés au financement privé et l'importante prime à payer pour le transfert de risque, en plus des sérieux problèmes de reddition de comptes pour les engagements pris à l'égard des fournisseurs de financement privé⁶¹ ».

On en sait très peu sur le transfert de risque, parce que très peu d'études sérieuses ont été menées sur le sujet. Dans l'une de ces études, Vining et Boardman concluent que « bien que le transfert de risque soit un but majeur de nombreux gouvernements, [...] notre examen des faits canadiens indique que dans la négociation (et la renégociation) de PPP, les gouvernements ont rarement réussi à atteindre un transfert de risque important, en particulier en ce qui a trait au risque d'utilisation⁶² ». Les auteurs poursuivent en affirmant que « dans les projets d'infrastructure, il est rarement sage d'essayer de transférer d'importants risques au secteur privé⁶³ ». Une étude réalisée en 2010 sur de grands projets de PPP au Canada a aussi conclu que le transfert de risque était généralement très faible⁶⁴.

L'amélioration du transfert de risque est l'un des éléments soulignés par la BIC, qui promet de développer des modèles financiers qui aborderont la question du risque pour l'utilisateur et encourageront le secteur privé à « assumer les risques liés à l'utilisation ou aux revenus des infrastructures⁶⁵.

Certains risques sont difficiles à prévoir. En mars 2020, le gouvernement du Québec a déclaré l'état d'urgence en raison de la COVID 19 et éliminé les péages sur les routes et les ponts, ce qui a engendré une baisse drastique des revenus du consortium A30 Express qui exploite l'autoroute 30, un PPP. Cela pourrait avoir un impact négatif à long terme sur les bénéfices et la cote de crédit de l'entreprise. Les milieux financiers estiment toutefois que cette situation pourrait avoir un effet discriminatoire sur le consortium, et ainsi ouvrir la voie à un dédommagement de la part du gouvernement. Contrairement à d'autres projets de PPP routiers, le contrat du consortium A30 Express comprend des clauses de dédommagement en cas de force majeure⁶⁶.

En outre, il est difficile d'évaluer le transfert de risque parce que les contrats de PPP sont assujettis aux dépassements de coûts, aux réductions de la portée et aux retards, des éléments qui sont tous parfois cachés dans la renégociation des contrats. Les arguments pro-PPP oublient aussi de parler du temps qu'il faut pour négocier les contrats, et font ainsi de la livraison à temps un concept beaucoup plus souple. Une étude récente conclut que « les "dates de commencement" des PPP sont fixées après un long processus de négociation et de planification entre un gouvernement et un consortium privé, ce qui fait en sorte que la réalisation des projets semble plus efficace qu'elle ne l'est vraiment⁶⁷ ». La réalité est que les projets d'envergure sont souvent en retard de plusieurs mois, sinon de plusieurs années. Le PPP de train léger Eglinton Crosstown aura deux à trois ans de retard et son budget d'immobilisation de 5,3 milliards de dollars sera dépassé d'au moins 500 millions de dollars.⁶⁸ En plus de ces problèmes très concrets, la longue durée de la plupart des PPP signifie que les contrats peuvent être renégociés de nombreuses années après le début du projet, ce qui rend désuets les précédents calculs de l'OR.

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

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

John Knappett, un petit entrepreneur de la Colombie-Britannique, a affirmé ce qui suit : « Notre société a réalisé des centaines de projets du secteur public en Colombie-Britannique au cours des 25 dernières années. Nous avons rarement été en retard et nous n'avons jamais

dépassé le budget. Je le sais parce que lorsque nous soumissionnons un contrat à somme stipulée, nous avons un budget fixe et des échéances annexés au contrat. Si nous sommes en retard, la province impose des pénalités et si nous dépassons le budget, nous absorbons les coûts sans frais pour la province⁶⁹ ».

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

23. LES MUNICIPALITÉS SONT-ELLES EN MESURE D'ÉVALUER ET DE MINIMISER LES RISQUES

Une évaluation adéquate et précise des risques est difficile dans la plupart des cas et dépasse habituellement la capacité de la majorité des municipalités. En même temps, il est difficile d'obtenir des conseils impartiaux. Par exemple, le PPP de train léger d'Ottawa a connu une variété de problèmes en raison d'une mauvaise gestion des risques – des risques qui, dans les termes du *Ottawa Citizen*, « se sont chevauchés comme on le voit rarement dans le lancement d'un système de transport majeur [...], en partie en raison de la compression des budgets et des échéanciers⁷⁰ ». Plutôt que de servir de modèle de compétence du secteur privé, le projet a entraîné d'énormes retards, des problèmes de fonctionnement et d'entretien, et des annulations de service. En mars 2020, le conseil municipal d'Ottawa a remis un avis de manquement au consortium privé chargé du projet, Rideau Transit Group (RTG), en lui donnant un mois pour présenter un plan de redressement⁷¹.

Dans le cas du centre d'activités de South Okanagan, les risques de projet et ceux des revenus ont été incorrectement estimés, et le contrat de PPP n'assurait pas de transfert de risque au partenaire privé. Résultat : la Ville de Penticton a été entièrement responsable des dépassements de coûts de 25 millions de dollars en 2012 pour un projet de 56 millions de dollars. La Ville a aussi dû absorber le manque à gagner des revenus annuels causé par les mauvaises prévisions et a augmenté les frais d'utilisation. Selon les gestionnaires municipaux, du point de vue du partenaire privé, c'était un « contrat blindé⁷² ». Plusieurs autres projets municipaux en PPP ont subi de tels dépassements de coûts et manques à gagner⁷³.

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

Le changement climatique représente également un défi, puisqu'il est difficile de quantifier les risques climatiques sur des périodes contractuelles allant de 20 à 30 ans. Advenant que des phénomènes climatiques affectent les contrats actuels de PPP, les entreprises privées pourraient exiger un dédommagement financier ou la renégociation du contrat afin de limiter leur exposition aux risques climatiques, transférant ainsi ces risques au secteur public. Dans certains cas, les entreprises privées pourraient se retirer des ententes de PPP, obligeant ainsi le secteur public à gérer les conséquences.

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

Si les risques liés au projet et aux revenus ne sont pas transférés, les conséquences peuvent être graves pour les municipalités, car elles devront alors généralement composer avec des coûts et une dette plus élevés. Penticton a payé un prix élevé pour les dépassements de coûts en capital et a dû assumer les déficits annuels d'exploitation constants du centre d'activités South Okanagan. Ces déficits non prévus ont imposé un immense fardeau financier à la Ville. Le centre d'activités a perdu 1,6 million de dollars en 2012, et le budget municipal a dû prévoir un déficit de 1,2 million de dollars en janvier 2012. Le non-transfert de risques au secteur privé a entraîné des compressions dans d'autres services et exercé des pressions sur la dotation en personnel et les salaires des employés du centre d'activités⁷⁴.

Un complexe récréatif en PPP de Cranbrook a aussi souffert de dépassements de coûts et de manques à gagner. Le projet est finalement revenu au secteur public et la municipalité s'est retrouvée avec le plus important endettement de toutes les municipalités de la Colombie-Britannique⁷⁵.

Dans son rapport de 2014, la vérificatrice générale de l'Ontario a établi que les risques assignés au secteur privé lors du calcul de l'OR des PPP n'étaient parfois pas réellement transférés parce que les contrats ne le permettaient pas. De tels risques contribueraient ainsi à augmenter les coûts du partenaire public⁷⁶. La vérificatrice générale a également constaté un préjugé systémique contre l'approche publique. Si les contrats du secteur public étaient renforcés en ce qui concerne les risques et la gestion des entrepreneurs privés, « le coût total de ces projets pourrait être moindre que celui des projets réalisés selon le modèle de DMFA et il ne serait pas nécessaire de payer une prime de risque⁷⁷. En Ontario, les PPP sont appelés DMFA, pour « diversification des modes de financement et d'approvisionnement ».

Le PPP de train léger d'Ottawa a connu une variété de problèmes relatifs à la conception et à l'entretien des wagons. Les nouveaux wagons, qui n'avaient pas été testés dans le climat d'Ottawa, ont rencontré divers écueils : « portes bloquées, communications entravées, aiguillages ferroviaires imprévisibles, câbles électriques débranchés, freins désactivés et autres⁷⁸ ». La pénurie de main-d'œuvre qualifiée a aggravé les problèmes d'entretien, ce qui a entraîné de fréquentes interruptions de service, des désagréments pour les usagers, des pénalités financières pour les partenaires privés et un coût potentiellement élevé pour les politiciens locaux.

Cette situation a amené certains à inciter Ottawa à adopter l'approche utilisée à Calgary pour la prochaine phase du projet de train léger : un modèle conception-construction-financement dans lequel « l'achat, l'exploitation et l'entretien des véhicules demeurent dans le giron public⁷⁹ ». Ottawa n'a toutefois pas choisi de procéder de la sorte. En mars 2019, la Ville a annoncé que les travaux de la Phase 2 se dérouleraient sous forme de PPP. Kiewit et VINCI, sous le nom de Connecteurs Est-Ouest, construiront les prolongements de la Ligne de la Confédération. SNC-Lavalin, sous le nom TransitNEXT, construira les prolongements de la Ligne Trillium et veillera à son entretien⁸⁰, même si l'entreprise ne répondait pas aux normes techniques minimales⁸¹.

La faillite en 2018 du consortium de PPP britannique Carillion, qui gérait un grand nombre de PPP et employait des milliers de travailleurs, a amené le gouvernement britannique à abandonner les PPP. Le gouvernement britannique a fini par éponger une grande part des coûts de cette faillite, assumant des risques qui auraient dû l'être par Carillion. Parallèlement, l'arrêt des activités de Carillion au Canada a mené les gouvernements de l'Alberta et de l'Ontario à prendre en charge les coûts des contrats d'entretien des routes⁸².

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



QUALITÉ DES SERVICES PUBLICS ET INTÉRÊT PUBLIC



25.

LES PPP ASSURENT-ILS DES SERVICES DE MEILLEURE QUALITÉ?

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

Comme le soutient le Fonds monétaire international, « une bonne partie des arguments en faveur des PPP repose sur l'efficacité relative du secteur privé ». Pourtant, « on ne peut pas tenir pour acquis que les PPP sont plus efficaces que l'investissement public et que la prestation de services par les gouvernements... Bien qu'il existe une abondante documentation sur le sujet, la théorie est ambiguë et les faits empiriques mitigés⁸³ ». En fait, une étude de la littérature « indique fortement qu'il n'existe aucun avantage intrinsèque systématique à l'exploitation par le secteur privé en ce qui a trait à l'efficacité. Rien ne permet de soutenir qu'un exploitant du secteur public soit intrinsèquement moins efficace et efficace⁸⁴ ».

La qualité des services offerts dans le cadre de certains PPP au Canada s'est avérée absolument lamentable. Le pire exemple est sans doute celui du service fourni par la station d'épuration de Hamilton-Wentworth, qui a eu un coût environnemental énorme. En 1994, l'entreprise Philip Utilities Management Corporation a repris l'exploitation, la gestion et l'entretien du système d'eau et d'eaux usées de la région de Hamilton-Wentworth⁸⁵. L'entreprise était censée partager les économies réalisées par rapport au budget précédent de la région pour ce service. Un énorme déversement s'est produit en 1996 et 180 millions de litres d'eaux usées ont abouti dans le port de Hamilton et ses environs. L'entreprise a été tenue responsable, mais elle a tenté d'éviter toute responsabilité⁸⁶.

Les PPP peuvent souvent avoir un impact très négatif sur les collectivités à qui ils sont censés profiter. On n'a qu'à penser à l'augmentation importante des péages sur l'autoroute 407 en Ontario ou encore à la privatisation des revenus des concessions du centre d'activités en PPP South Okanagan de Penticton, qui ont été redirigés vers des intérêts privés, alors qu'ils étaient auparavant utilisés pour permettre à des enfants défavorisés de jouer au hockey⁸⁷.

26.

LES PPP ASSURENT-ILS UN ENTRETIEN DE MEILLEURE QUALITÉ?

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

Même lorsqu'un projet de PPP comprend des dispositions sur l'entretien, « rien ne garantit que l'entretien sera effectué optimalement ou que les installations seront, à la fin du contrat, transférées au secteur public conformément à la valeur ou aux conditions précisées dans le contrat⁸⁸ ». En effet, une étude récente du Centre canadien de politiques alternatives (CCPA) indique que le modèle de PPP est « très inefficace à certains égards, particulièrement en ce qui concerne l'entretien et l'exploitation au quotidien⁸⁹ ». Lors d'une série d'entrevues avec des travailleurs de projets de PPP en Saskatchewan, le CCPA a constaté que les contrats de PPP sont incapables de préciser clairement qui est responsable de quoi ou de prévoir « les moindres détails de l'exploitation et de l'entretien des installations au jour le jour », surtout pour des contrats de 20 à 30 ans.

Nombre de questions ont aussi été soulevées quant à la qualité de l'entretien fourni dans le cadre des contrats de PPP au Canada. Dans le milieu hospitalier, la vérificatrice générale de l'Ontario a identifié des contrats qui ne prévoyaient pas suffisamment d'argent pour l'entretien, ce qui amenait les partenaires du secteur privé à facturer des sommes excessives pour des tâches d'entretien qui n'étaient pas comprises dans leur contrat. Les disputes sur la responsabilité des tâches sont courantes et les contrats des PPP manquent de dispositions pour les régler⁹⁰. Des problèmes semblables se sont produits avec des écoles et des routes en PPP⁹¹, ainsi qu'avec plusieurs PPP en Saskatchewan⁹².

27.

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

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

Dans le cas du projet Canada Line SkyTrain à Vancouver, une partie de « l'innovation » du secteur privé a été de prévoir des revenus accrus en ajoutant un plus grand nombre de trains au milieu de la journée et à réduire les coûts en construisant moins de stations⁹³. Ce changement a été rejeté dans l'estimation des coûts du comparateur du secteur public. Dans le cas du projet Canada Line, l'autorité régionale de transport du Grand Vancouver, TransLink, a choisi un consortium privé mené par SNC-Lavalin, plutôt qu'un autre mené par Bombardier, en grande partie parce que le projet de SNC s'appuyait sur des technologies ferroviaires moins récentes, moins novatrices et moins chères que le projet proposé par Bombardier. Résultat : ce système est technologiquement incompatible avec les autres lignes du SkyTrain.

Dans le cas du train léger d'Edmonton, bien que la ligne sud-est soit séparée du prolongement ouest, le soumissionnaire retenu pour la ligne sud-est devra possiblement assurer l'exploitation et l'entretien de la ligne ouest, qu'il n'aura peut-être pas la possibilité de construire. Cette situation ouvre la porte à toutes sortes de litiges et de contentieux, dont la Ville serait la victime collatérale⁹⁴. Le prolongement des lignes existantes de train léger à Edmonton sera réalisé selon une approche conventionnelle et non par l'entremise d'un PPP. Bref, plutôt que d'assurer la bonne coordination du réseau, le recours à un PPP risque ici d'entraîner des problèmes de synchronisation du réseau.

Le dossier du Saskatchewan Hospital North Battleford démontre parfaitement que les PPP n'offrent pas nécessairement une conception de meilleure qualité que les projets publics, loin de là. Dans une annonce concernant les soumissionnaires du projet en 2014, le ministre responsable de SaskBuilds, Gordon Wyant, s'est réjoui que l'entente de PPP pour l'hôpital ait entraîné des économies et une optimisation des ressources grâce à des innovations de conception « qui n'auraient pas été possibles avec une approche traditionnelle⁹⁵ ».

L'hôpital a toutefois ouvert ses portes avec un an de retard, et à peine deux mois plus tard, son toit a dû être remplacé en raison de fuites. D'autres défauts de conception du bâtiment empêchent le passage de l'équipement par certaines portes, obligeant le personnel à descendre avec son équipement aux étages inférieurs, puis à remonter pour accéder à certaines zones du bâtiment. Des câbles électriques inadéquats causent également le mauvais fonctionnement des portes et le déclenchement fréquent des disjoncteurs. Ces exemples et bien d'autres confirment que les PPP ne sont pas nécessairement synonymes d'innovation et d'une meilleure conception des infrastructures⁹⁶.

28. LES CITOYENS PAIERONT-ILS PLUS?

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

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

Reynolds a constaté que de 2003 à 2016, le gouvernement de la Colombie-Britannique avait engagé 18,2 milliards de dollars pour financer 17 projets d'infrastructures publiques via des PPP, à un coût plus élevé d'au moins 3,7 milliards de dollars qu'avec les approches conventionnelles d'approvisionnement⁹⁷. Le coût plus élevé du financement privé, qui est courant pour les PPP au Canada, combiné aux doutes quant au transfert des risques, nous amène à conclure que les PPP engendrent effectivement une facture plus salée pour les citoyens.

29. QUELS SONT LES EFFETS DES PPP SUR LES TRAVAILLEURS?

Souvent, lorsque le secteur privé soutient qu'il est plus efficace que le secteur public, cela se traduit par une réduction des coûts de main-d'œuvre. Des travailleuses et des travailleurs sont mis à pied, une main-d'œuvre non syndiquée est employée, les salaires, régimes de retraite et avantages sociaux sont diminués ou les heures et les conditions de travail sont réduites. Cette attitude est particulièrement fréquente dans les PPP de prestation de services,

où l'on confie un budget ou une partie du budget à un partenaire privé pour fournir des services autrefois offerts par le secteur privé en échange d'une partie des économies qui seront réalisées.

Dans le cas du réseau des eaux potables et usées de Hamilton-Wentworth, l'entreprise privée a mis à pied la moitié du personnel, réduisant ainsi le budget de fonctionnement de près de 40 pour cent⁹⁸. Il en est résulté une diminution catastrophique de la qualité du service. Les compressions imposées dans le personnel du secteur public ont aussi été l'une des principales caractéristiques du projet de restructuration d'affaires de l'Ontario et du projet d'alimentation dans les hôpitaux d'Urban Shared Services à Winnipeg, qui ont tous deux connu d'importants problèmes de fonctionnement.

D'autres PPP canadiens ont économisé en ayant recours à une main-d'œuvre non syndiquée là où des travailleuses et travailleurs syndiqués auraient été employés avec de meilleurs salaires, avantages sociaux et conditions de travail. C'est ce qui est arrivé à l'école Evergreen Park, à l'autoroute Fredericton-Moncton, à l'usine d'épuration des eaux usées de Moncton et au réseau de distribution d'eau potable de Moncton. Dans de tels cas, les municipalités peuvent raisonnablement s'attendre à de l'opposition des travailleurs du secteur public et de leurs syndicats. Elles peuvent aussi s'attendre à des pressions lorsque ces contrats doivent être renouvelés ou renégociés. Cela dit, les conventions collectives syndicales ont été reconnues dans le cas de plusieurs PPP. C'est notamment le cas de l'usine d'épuration des eaux usées de Regina, mais la section locale 7667 du SCFP lutte depuis lors contre les réductions de personnel, l'augmentation de la charge de travail et un système salarial à deux niveaux⁹⁹.

Les PPP peuvent aussi affecter les travailleurs et travailleuses d'autres façons. Une étude de 2020 sur les PPP en Saskatchewan a révélé que la grande ambiguïté des contrats de PPP concernant la responsabilité de l'exploitation et de l'entretien des installations faisait en sorte que les employés du secteur public devaient souvent s'acquitter de responsabilités additionnelles, sans quoi les PPP ne fonctionneraient pas¹⁰⁰. En outre, la sécurité du personnel a posé problème dans certains projets de PPP. Les travaux de construction des PPP de train léger d'Ottawa¹⁰¹, ainsi que de la Canada Line et de la Evergreen Line¹⁰² à Vancouver, ont été ponctués de plusieurs accidents, quasi-accidents et lacunes de sécurité.

30. QUELS SONT LES EFFETS DES PPP SUR LES COLLECTIVITÉS?

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

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

Les municipalités doivent être particulièrement sensibles aux risques que font peser les PPP sur l'environnement. Les réductions de main-d'œuvre effectuées dans le cadre du projet de traitement des eaux usées et des égouts de Hamilton-Wentworth ont mené à une pollution causée par des égouts non traités dans le port de Hamilton. Le contrat du PPP avait été si mal rédigé que le gouvernement régional a fini par devoir assumer tous les coûts du nettoyage. Une étude menée sur l'abandon du PPP pour le traitement des eaux usées à Whistler, en Colombie-Britannique, a conclu que les économies prévues dans l'entente venaient en partie du transport par camion des eaux d'égout à travers de nombreux bassins versants d'une grande fragilité écologique. La municipalité demeurerait responsable de tout déversement et des coûts de nettoyage¹⁰³. Ce ne sont pas tous les projets municipaux qui comportent ce genre de risque, mais ceux qui sont visés ne devraient pas avoir à assumer des risques supplémentaires dus aux mesures d'économie mise en place pour créer du profit.

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

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

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

L'information publiée a une valeur limitée en ce qui a trait à la transparence ou à la reddition de comptes des projets de PPP. En Colombie-Britannique, des informations financières essentielles sur les PPP n'ont pas été divulguées sous prétexte qu'il s'agissait d'un « secret ministériel ». En 2018, le gouvernement du NPD a publié des informations financières sur 17 PPP de la Colombie-Britannique, et il a récemment réduit l'exposition de la province aux PPP en ne recourant qu'à des contrats de conception-construction avec un certain degré de financement à court terme¹⁰⁴.

Par ailleurs, certains ont critiqué le fait que la Banque de l'infrastructure du Canada, qui a été créée en 2017, a un degré de responsabilité moindre que les ministères fédéraux envers le vérificateur général du Canada. Bien que la BIC soit habilitée à accepter des offres spontanées du secteur privé, le vérificateur général fédéral n'est pas nécessairement autorisé à vérifier si les projets financés par la BIC offrent un bon rapport qualité-prix aux contribuables. De plus, et sur une note plus grave, Reynolds estime que « la législation instituant la BIC lui interdit spécifiquement de divulguer les informations obtenues "d'un promoteur ou d'un investisseur privé ou institutionnel associé à un projet d'infrastructure" et de "consciemment communiquer, divulguer ou donner accès à ces informations, ou de permettre qu'elles soient communiquées, divulguées ou consultées". Toute personne qui divulguerait ces informations pourrait être passible "d'une amende maximale de 10 000 \$ ou d'une peine d'emprisonnement maximale de six mois, ou des deux"¹⁰⁵ ».

Les experts-conseils fournissant des avis « impartiaux » se cachent aussi derrière la confidentialité commerciale. Ils n'accordent aucun accès à des hypothèses pourtant vitales pour leurs conclusions, comme la source de leurs calculs de risques. En outre, leurs examens de l'OR sont souvent assortis de réserves qui rendent l'ensemble de l'évaluation hautement contestable. PricewaterhouseCoopers, dans son évaluation de l'établissement correctionnel pour jeunes de Brampton, conclut que le PPP offrirait une meilleure optimisation des ressources que le mode conventionnel. Mais la société d'experts-conseils modère son affirmation en précisant que « nous n'avons pas vérifié, ni tenté de vérifier indépendamment l'exactitude ou l'intégrité des renseignements ou hypothèses sous-jacents du CSP, qui étaient fournis par [Infrastructure Ontario], et/ou l'offre finale du soumissionnaire retenu, et nous n'avons pas non plus vérifié ni examiné le modèle financier du soumissionnaire retenu¹⁰⁶ ».

Les PPP limitent aussi grandement la reddition de comptes démocratique en liant les mains de futures administrations municipales pour des périodes pouvant aller jusqu'à 30 ans ou plus. Mais ce qui est encore plus troublant, c'est que les promoteurs des PPP au Canada ont parfois versé des contributions aux campagnes électorales de conseillers sympathiques à leur cause, comme dans le dossier du réseau d'eaux usées et d'égouts de Hamilton-Wentworth¹⁰⁷ et, apparemment, dans celui de l'aménagement du parc Lansdowne à Ottawa¹⁰⁸. Bien qu'elles ne soient pas illégales, ces contributions sont extrêmement discutables.

En effet, il est fréquent de cacher de l'information aux citoyens et d'empêcher la participation du public aux décisions concernant les PPP. Cela a posé un énorme problème dans le cas du train léger d'Edmonton, où l'accès à l'information a été fortement limité¹⁰⁹ a, même pour les conseillers municipaux, ainsi qu'à Ottawa, où les conseillers ont été privés d'informations importantes sur les offres et les coûts liés au projet de train léger en PPP¹¹⁰.

Les citoyens ont rarement la possibilité d'exprimer officiellement leurs points de vue sur la gestion d'un projet en PPP. Dans les quelques cas où la population a pu donner son avis officiellement ou que la question a fait l'objet d'un vote public, les citoyens ont rejeté les PPP. Les citoyens de Victoria, en Colombie-Britannique, ont profité d'assemblées publiques pour s'opposer à un PPP pour un nouveau projet de réseau d'égouts. En 2011, 75 pour cent des électeurs d'Abbotsford, en Colombie-Britannique, ont rejeté un projet de traitement et d'approvisionnement de l'eau potable en PPP, et la même proportion d'électeurs a bloqué un projet d'usine de traitement des eaux usées en PPP dans la vallée de Comox, en Colombie-Britannique¹¹¹. Cela dit, la population ne s'oppose pas toujours aux PPP. Lors d'un référendum en 2013, les résidents de Regina ont voté à 57 pour cent en faveur d'une approche en PPP pour une usine de traitement des eaux usées¹¹². Compte tenu de l'opacité du projet et du caviardage de l'analyse de l'optimisation des ressources, les promesses de la Ville de Regina concernant les économies que permettrait un PPP n'ont pas pu être vérifiées de manière indépendante, ce qui a amené des chercheurs à dire que le vote « a été détourné par une guerre de chiffres sans fondement¹¹³ ».

32. LES PPP RÉDUISENT-ILS LA CORRUPTION?

La corruption dans les projets d'infrastructure est un fléau dans le monde entier^{114,115}. Les promoteurs des PPP prétendent qu'ils réduisent la corruption dans les projets d'infrastructure parce qu'ils favorisent la transparence et la reddition de comptes. Selon un commentateur, les PPP « définissent contractuellement ce qui doit arriver » et appliquent le principe de « concurrence à tous les niveaux¹¹⁶ ».

Le hic avec cette vision optimiste voulant que les PPP réduisent la corruption, c'est qu'elle ne s'appuie sur aucune donnée fiable, ce qui en fait un acte de foi plutôt qu'une analyse objective. Comme nous l'avons vu, les PPP ne sont pas toujours des exemples de concurrence, d'ouverture et de transparence. Même la Banque mondiale reconnaît que « les PPP peuvent donner lieu à de la corruption¹¹⁷ ». Au Canada, le Centre universitaire de santé McGill, qui a coûté 2 milliards et qui représente l'un des plus grands projets d'hôpitaux en PPP dans le monde, a mené « au plus grand procès pour corruption associé à un projet d'infrastructure en PPP dans le monde et au premier pour blanchiment d'argent au Canada¹¹⁸ ». Un pot-de-vin de 22 millions de dollars aurait été versé au Dr Arthur Porter, un cadre dirigeant, pour que SNC-Lavalin obtienne le contrat de conception, de construction et de gestion de l'hôpital, qui avait été approuvé par Infrastructure Québec. Le Dr Porter est décédé avant d'être traduit devant les tribunaux.

Les leçons de cette expérience ne semblent toutefois pas avoir été appliquées aux récents projets de PPP. En 2019, le vérificateur général de la Nouvelle-Écosse a constaté des lacunes dans la gestion des risques de fraude pour le projet en PPP de l'hôpital Reine Elizabeth II, le plus grand projet d'infrastructure de l'histoire de la province. Dans son examen, le vérificateur général précise que « pour un projet de cette envergure, nous nous attendions à voir un

programme de gestion des risques de fraude spécifique au projet, comprenant une politique sur la fraude, un code d'éthique, une analyse des risques de fraude, une formation de sensibilisation et des procédures pour garantir le suivi continu des risques de fraude. Ces mesures n'ont toutefois pas été mises en place¹¹⁹ ».

Selon Bildfell, les PPP comporteraient des caractéristiques qui, plutôt que de décourager la corruption, pourraient en fait l'encourager, comme « l'absence de lignes directrices encadrant le PPP, la faiblesse des dispositions de contrôle, l'absence de mécanismes de réparation, l'insuffisance des protections (ou des incitatifs) pour les dénonciateurs et le manque de transparence, entre autres¹²⁰ ». Qui plus est, la corruption peut survenir à chaque étape du projet, de la conception au transfert définitif au secteur public.

Les partisans des PPP affirment que ceux-ci favorisent une plus grande ouverture et une plus grande transparence, et par conséquent, moins de corruption, mais cela ne s'appuie pas sur des preuves. On peut aisément soutenir, comme le reconnaît la Banque mondiale dans son manuel sur les PPP, qu'ils peuvent ouvrir la porte à de nouvelles formes de corruption et de pratiques contraires à l'éthique¹²¹.



LES PPP ET LES AUTRES OPTIONS QUI S'OFFRENT AUX MUNICIPALITÉS



33.

LES PPP SONT-ILS INDIQUÉS POUR LES MUNICIPALITÉS?

Comme le présent guide l'a montré, il existe de sérieux problèmes de transparence, de perte de contrôle local et de rigidité dans des ententes de PPP qui durent plusieurs décennies. De plus, le propre plan d'entreprise de PPP Canada pour 2009-2014 reconnaît certaines des principales inquiétudes des municipalités par rapport aux PPP : la complexité et les coûts à l'étape de l'approvisionnement et du contrat – des problèmes que ressentent de manière particulièrement aiguë les petites collectivités; les dépenses à long terme engendrées par les coûts plus élevés du financement par le secteur privé; la diminution des connaissances, du savoir-faire et des capacités à l'interne; et la nécessité d'entretenir et de mettre à niveau l'infrastructure existante¹²². En général, on reconnaît, même chez les partisans des PPP, que le modèle n'est pas indiqué pour les petites municipalités, pour plusieurs raisons :

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

Même les grandes municipalités ont connu leur lot de difficultés avec les contrats de PPP, notamment des dépassements de coûts (comme pour la Canada Line à Vancouver et les projets de train léger d'Edmonton, d'Eglinton Crosstown et d'Ottawa), des retards dans la livraison des projets (comme pour les projets de train léger d'Edmonton, d'Eglinton Crosstown et d'Ottawa), le non-transfert du risque lié à la demande (pont Golden Ears en Colombie-Britannique) et l'importance des subventions et renflouements nécessaires (comme pour plusieurs centres de loisirs en PPP d'Ottawa). En raison de la complexité de leurs composantes juridiques et administratives, tous ces contrats requièrent intensivement les services de consultants externes aux honoraires exorbitants.

Les faits présentés dans ce guide viennent mettre en doute l'approche du gouvernement fédéral de promouvoir les PPP pour les Premières Nations qui, entre autres, ont une forme de gouvernement municipal. Divers éléments issus du système colonial – la faiblesse relative des structures de gouvernance, la brièveté des délais électoraux et l'attrait timide des capitaux privés, en dehors du secteur des ressources – rendent les PPP particulièrement inadaptés pour les Premières Nations¹²³. En outre, le système de valeurs qui sous-tend les PPP peut entrer en conflit avec les valeurs des Premières Nations. Cela semble avoir été une considération majeure dans la décision de l'Atlantic First Nations Water Authority (AFNWA) d'opter pour un modèle d'approvisionnement en eau entièrement décentralisé, détenu et

géré directement par les Premières Nations, plutôt que pour un modèle en PPP. L'AFNWA estimait que le modèle en PPP était incompatible avec une saine gestion environnementale, la valeur spirituelle accordée à l'eau et la vision stéréoscopique – un principe qui combine la culture et les savoirs traditionnels des Premières Nations et la science occidentale¹²⁴. Des considérations semblables pourraient bien s'appliquer à l'extension du modèle en PPP dans les collectivités inuites et d'autres collectivités autochtones.

34.

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

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

Il n'y a pas eu d'étude systématique menée auprès des municipalités canadiennes pour savoir si elles pouvaient surveiller et évaluer efficacement les PPP. La seule exception est Ottawa, où en 2006 le vérificateur de la Ville a constaté que les contrats de PPP n'étaient pas officiellement supervisés. Bien qu'il existait un processus établi, financé et doté de personnel pour la surveillance des projets réalisés en mode conventionnel, il n'en existait aucun pour les PPP et le conseil était réticent à consacrer les ressources nécessaires à cette tâche¹²⁵. La Ville d'Ottawa a fini par adopter une politique de supervision des PPP en 2013¹²⁶. Ce protocole n'a toutefois pas permis de prévenir les nombreuses ratées organisationnelles qui ont miné l'actuel projet de train léger en PPP (voir la question 23), ce qui démontre la difficulté inhérente de la supervision des PPP.

L'expérience des conseils scolaires, dont beaucoup sont comparables aux municipalités en ce qui a trait à la taille et aux connaissances du personnel, nous donne une idée de ce qui attend les municipalités dans la supervision des PPP. En Nouvelle-Écosse, les écoles en PPP très controversées créées au cours des années 90 ont connu beaucoup de problèmes de supervision de contrats. Le vérificateur de la province a trouvé de nombreux paiements excessifs versés aux entreprises et des paiements insuffisants faits aux conseils scolaires, sans parler de l'ambiguïté des contrats, de l'absence de système de vérification de la conformité aux contrats, de l'ignorance du contenu des contrats et du manque de mémoire institutionnelle à mesure que les employés du secteur public changeaient de poste ou prenaient leur retraite¹²⁷. Ces problèmes ont finalement conduit le gouvernement provincial à racheter 37 des 39 écoles en PPP¹²⁸. Il ne serait pas étonnant que les municipalités éprouvent des problèmes semblables avec leurs contrats de PPP.

35.

QUE PENSENT LES PROFESSIONNELS DES PPP?

Plusieurs groupes professionnels, dont des ingénieurs, des architectes et des vérificateurs, ont exprimé des réserves par rapport aux PPP. Des ingénieurs ont critiqué les PPP en conception-construction parce qu'ils leur font perdre le contrôle de la qualité du projet au profit des entrepreneurs. Les ingénieurs du gouvernement du Québec se sont fortement opposés à la construction de l'autoroute 30 en PPP, notamment à cause des honoraires excessifs et souscomptabilisés, des économies fictives, des évaluations de risques peu réalistes et des prévisions d'inflation incorrectes¹²⁹.

Des architectes ont aussi fait appel à la prudence, déplorant les coûts élevés des « soumissions » (les coûts de transaction initiaux pour décrocher un projet en PPP), le fait que leurs dépenses ne soient pas remboursées pour les appels d'offres perdus et les problèmes de liquidité. Les coûts créés par les PPP en mode conception-construction ou par les retards de construction retombent souvent sur les architectes, qui ne sont pas en mesure de les absorber. Ils se plaignent aussi de la « vitesse effrénée » de l'activité de conception-construction amalgamée dans un PPP. Chacun de ces problèmes entraîne des « défis de qualité », compte tenu des budgets de construction fixes. Même sans ces pressions, les architectes sont critiques par rapport aux projets de PPP. Ils soutiennent que les PPP favorisent les économies de coût au détriment de l'esthétique et rendent souvent difficile l'interaction des architectes avec les usagers des installations¹³⁰.

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

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

- mauvaise rédaction des contrats et systèmes inadéquats de surveillance et de conformité (Ottawa, tous les PPP; Nouvelle-Écosse, écoles; Ontario, Projet de transformation des affaires, hôpital de Brampton; Colombie-Britannique, Academic Ambulatory Care Centre).

Certains rapports récents de vérificateurs généraux ont mis en évidence des lacunes importantes dans les hypothèses financières utilisées pour justifier les projets de PPP.

Voici quelques exemples :

- Dans son rapport de 2014, la vérificatrice générale de l'Ontario a constaté que la province avait payé 8 milliards de dollars de plus pour 74 projets de PPP que si ces projets avaient été réalisés selon une approche publique. Fait crucial, sur cette somme, 6,5 milliards de dollars découlaient de frais plus élevés pour le financement du secteur privé. Le rapport concluait que les hypothèses financières de la province ayant servi à justifier le recours aux PPP n'étaient pas corroborées par des faits;
- Dans un rapport publié la même année, la vérificatrice générale de la Colombie-Britannique est arrivée à des conclusions semblables, constatant que les coûts de financement de 16 PPP étaient environ deux fois plus élevés que si les projets avaient été réalisés avec une approche publique;
- Dans son rapport de 2015, le vérificateur général de la Saskatchewan constatait que l'agence de PPP SaskBuilds avait surévalué par un facteur de six les économies liées au transfert de risque;
- À la suite de son rapport de 2014, la vérificatrice générale de l'Ontario constatait en 2017 que presque aucun progrès n'avait été fait quant à ses recommandations précédentes, notamment en ce qui concerne l'usage de données adéquates pour calculer la valeur du transfert de risque au secteur privé. Le rapport identifiait aussi plus de 36 milliards de dollars de passifs à long terme en PPP pour le gouvernement.

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

36. EST-IL FACILE DE SE DÉSENGAGER D'UN PPP?

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

Dans le dossier du pont Charleswood, des chercheurs ont eu recours à la loi de l'accès à l'information pour obtenir les détails de ce qu'il en aurait coûté à la Ville de Winnipeg pour acheter le pont avant l'échéance du contrat de 30 ans, si elle souhaitait le faire. L'une des options prévoyait que la Ville paierait la valeur actualisée présente des paiements de location dus, avec option d'achat la trentième année. En 2008, les coûts de rachat se seraient élevés à environ 17,5 millions de dollars. La construction du pont avait coûté moins de 10 millions de dollars et la Ville avait déjà fait des paiements de location de 15,5 millions de dollars entre 1995 et 2008¹³¹. La Ville s'est néanmoins montrée satisfaite de l'entente et elle n'a jamais exprimé son désir de racheter le contrat, qui prendra fin en 2025.

Résilier un contrat peut s'avérer très coûteux. Même le désengagement avant le début d'un PPP peut être coûteux. À Ottawa, une décision du conseil municipal visant à annuler un projet de train léger en PPP en 2006 a mené à une poursuite de 175 millions de dollars intentée par Siemens pour rupture de contrat, qui s'est terminée par un règlement de 37 millions de dollars¹³². D'autre part, la résiliation pourrait parfois entraîner des économies nettes pour le secteur public. Nguyen et Hébert ont calculé que le Québec aurait pu économiser jusqu'à 4 milliards de dollars en résiliant les contrats en PPP du CHUM et du CUSM à Montréal¹³³.

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

Outre les rachats ou les résiliations volontaires après la mise en place d'un PPP, il est également possible de réduire les coûts en mettant fin au PPP en procédant à une résiliation motivée, à une renégociation ou à une reprise par le secteur public. Quelques exemples notables de résiliation motivée se sont produits au niveau municipal au Royaume-Uni, le plus connu étant celui des lignes de métro de Londres. Huit des dix lignes du métro de Londres et du train léger de Docklands établies en PPP entre 1995 et 2008 au coût de 20,2 milliards de livres sterling ont été rachetées par le secteur public entre 2008 et 2011 au coût de 19,6 milliards de livres sterling¹³⁴. Le contrat de 638 millions de livres sterling entre la Greater Manchester Waste Disposal Authority et Viridor John Laing a également été résilié en 2017¹³⁵. Bien que de telles résiliations puissent souvent engendrer des économies importantes grâce « au refinancement et à des efficacités opérationnelles¹³⁶ », elles ne sont possibles que dans le cas de PPP précis qui rencontrent des problèmes. Renégocier les paiements de location représente une troisième voie pour réduire les coûts des contrats de PPP pour le public, mais la plupart des entreprises privées seront réfractaires à l'idée de réduire leurs profits de cette façon.

Par conséquent, la meilleure option envisageable est peut-être de rapatrier les services faisant l'objet d'un PPP dans les mains du secteur public à l'échéance du contrat, comme on l'a vu en Nouvelle-Écosse. En 2016, le gouvernement provincial a annoncé que la province rachèterait l'école primaire O'Connell Drive et le centre d'enseignement Riverside en juillet

2018, lorsque les baux des PPP expireraient¹³⁷. Ce rachat a coûté 12,8 millions de dollars, mais il a permis d'économiser 20 millions de dollars comparativement à la prolongation des baux¹³⁸. L'année suivante, 10 autres écoles en PPP ont été rachetées de Nova Learning et Ashford Investment pour 49,3 millions de dollars. Au total, la province a racheté 37 des 39 écoles qui appartenaient à des exploitants privés, au coût de 215,9 millions de dollars¹³⁹. La province a conclu qu'il était plus économique pour elle de posséder ces écoles que de continuer à les louer¹⁴⁰.

Certaines ententes internationales de commerce et d'investissement peuvent présenter un certain danger pour les municipalités qui tentent de résilier un PPP ou de rapatrier des services dans le secteur public : l'ancien Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA), l'Accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce, l'Accord sur le commerce, l'investissement et la main-d'œuvre (ACIMO) entre l'Alberta et la Colombie-Britannique, le New West Partnership entre la Colombie-Britannique, l'Alberta et la Saskatchewan, et l'Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada et l'Union européenne, qui est provisoirement entré en vigueur en 2017. En vertu de l'ALÉNA et du projet d'AECG, les entreprises américaines et européennes ont le droit de poursuivre pour perte de profits futurs. Ces contestations en vertu des droits des investisseurs ciblent le gouvernement fédéral et non la municipalité; le gouvernement fédéral exerce donc d'importantes pressions sur les municipalités pour les inciter à ne pas résilier le contrat. Les dispositions du chapitre 11 de l'ALÉNA sur le règlement des différends entre investisseurs et États n'ont pas été reprises dans l'Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM), mais il reste à voir comment les différends seront gérés à l'avenir.

37. POURQUOI UNE MUNICIPALITÉ CHOISIRAIT-ELLE UNE AUTRE OPTION QUE L'APPROVISIONNEMENT CONVENTIONNEL PAR LE SECTEUR PUBLIC?

Les municipalités continuent à fournir la plupart des infrastructures et des services par le modèle conventionnel de l'approvisionnement dans le secteur public, sans avoir recours aux PPP. Cette approche comporte plusieurs avantages. Elle se fonde sur des procédures institutionnelles bien établies, comme des appels d'offres, elle recourt à l'emprunt public, qui est beaucoup plus abordable que le financement privé, elle s'articule dans le cadre de conventions collectives qui reconnaissent les droits des travailleurs, et elle assure la propriété et le contrôle des actifs par le secteur public.

La crise financière de 2008-2010 a rendu le financement des PPP plus coûteux et a réduit leur optimisation de ressources. Cette situation a créé une pression accrue sur le secteur public pour qu'il se tourne vers les PPP tout en contribuant plus de financement afin de les rendre plus attractifs pour le secteur privé.

Au Canada, cela a mené à la création de PPP Canada, à la conclusion d'un PPP comme condition préalable au versement de fonds fédéraux d'infrastructure et à la création de la Banque de l'infrastructure du Canada. Au Royaume-Uni, cette pression pour accroître le degré de financement public des PPP a pris la forme du modèle de distribution à but non lucratif (MDBNL). Ce modèle, développé en Écosse en 2008-2009, diffère de l'IFP en offrant « une meilleure transparence en faisant siéger un directeur de l'intérêt public au conseil d'administration de l'entreprise qui réalise le projet », et « le transfert des risques [...] sans les profits excessifs du secteur privé¹⁴¹ ». Le modèle s'appuie sur des appels d'offres concurrentiels, propose un taux de rendement fixe pour les entrepreneurs et les bailleurs de fonds¹⁴², et favorise un contrôle et une transparence accrue sur le projet pour le secteur public, « généralement par le biais d'une "action privilégiée" donnant des droits de vote accrues sur les questions clés¹⁴³ ». Dans ce modèle, les profits excédentaires ne sont pas remis aux actionnaires. Au lieu de cela, ils peuvent être utilisés par le secteur public, servir à réduire la dette ou d'autres coûts, ou réinvestis dans le projet. Bien que cette formule puisse sembler représenter une avancée par rapport au modèle classique de PPP, elle conserve de nombreuses caractéristiques similaires, ce qui a amené l'architecte écossais Malcolm Fraser à dire au sujet du MDBNL : « en Écosse, nous avons un modèle de distribution à but non lucratif que nous pourrions qualifier de PPP-diète¹⁴⁴ ».

Le Modèle d'investissement mutuel (MIM) a été adopté au Pays de Galles après que le gouvernement écossais ait abandonné le MDBNL en 2015 parce qu'il n'autorisait pas la comptabilité hors bilan. Le MIM permet au gouvernement d'acquérir une participation allant jusqu'à 20 pour cent dans un projet et ainsi de partager les bénéfices des projets avec les promoteurs privés¹⁴⁵. De plus, plutôt que de simplement laisser le secteur public exercer un contrôle sur le véhicule d'investissement, ce modèle autorise le gouvernement à nommer un observateur au sein du conseil d'administration du projet, dans le but de garantir l'accès à l'information et la transparence. De cette façon, et contrairement au MDBNL, le MIM est considéré comme étant conforme aux règles européennes concernant la comptabilité hors bilan. Le MIM vise également à encourager les investissements en capital à long terme et à réduire les bénéfices exceptionnels réalisés par les investisseurs privés sur les ventes du marché secondaire en permettant aux autres investisseurs de présenter des offres concurrentielles même après que l'investisseur préférentiel a été identifié¹⁴⁶. Toutefois, comme le MIM est par nature semblable au modèle classique de PPP, il ne peut pas être considéré comme une option acceptable, pour toutes les raisons évoquées dans ce guide.

Le modèle d'alliance est aussi présenté comme solution de rechange aux PPP. Ce modèle est très répandu en Australie et Infrastructure Ontario l'a adopté pour le projet d'agrandissement de la station Union à Toronto¹⁴⁷. Le trait distinctif de ce type de contrat est le partage de toute la gestion des risques et de tous les résultats des grands projets entre le propriétaire du secteur public et les participants du secteur privé¹⁴⁸. Cette approche s'est

avérée intéressante pour les entreprises privées qui se plaignent depuis un certain temps que les gouvernements utilisent souvent les PPP pour transférer trop de risques au secteur privé, et pour les gouvernements qui ont eu du mal à attirer le secteur privé vers des projets de portée limitée ou ceux dont les marges bénéficiaires prévues sont faibles. Dans ce modèle, le secteur public collabore avec les partenaires du secteur privé pour partager les risques et les responsabilités dans l'exécution d'un projet, et le secteur privé peut prendre en charge les travaux publics de façon plus fluide¹⁴⁹.

En Australie, où jusqu'à 30 pour cent des investissements en infrastructure se font selon le modèle d'alliance¹⁵⁰, le seuil minimal pour adopter ce modèle est généralement de 50 millions de dollars, en raison des coûts de démarrage élevés pour établir les contrats d'alliance¹⁵¹. Les ressources de gestion interne doivent également être supérieures à celles nécessaires pour les marchés publics classiques en raison de la complexité des négociations et de la collaboration avec les entreprises privées. Au lieu de lancer un appel d'offres sur le prix, l'alliance négocie un prix cible qui, selon les promoteurs du modèle, « se fonde sur la concurrence du marché et les taux de production réels obtenus pour des projets similaires¹⁵² ». Certains ont critiqué cette approche en soutenant « qu'il existe une incertitude dans ce modèle concernant le coût global de la construction et la possibilité de reporter les questions de risque plutôt que de les traiter en amont¹⁵³ ». En outre, le processus est compliqué et coûteux. À la base, le modèle d'alliance favorise encore l'empiètement du secteur privé sur les services publics et n'est pas recommandé par le SFCP.

Deux autres modèles alternatifs européens aux PPP ont été adoptés par des municipalités dans le cadre de grands projets d'infrastructure. Comme ces deux modèles reposent largement sur le paiement de frais d'utilisation, nous les considérons comme étant inférieurs à l'approche publique.

Le premier est le modèle danois de garantie étatique, qui a été appliqué à trois grands projets de transport financés par des péages. Dans ce modèle, l'État possède et contrôle l'actif et en garantit le financement par des péages, de sorte que les coûts d'emprunt de l'entreprise publique sont très similaires à ceux de l'État et bien inférieurs aux coûts d'emprunt privés. Le Parlement adopte une loi pour régir chaque projet en établissant un véhicule à usage spécial (VUS), qui est responsable de la conception, de la construction, du financement, de l'entretien et de l'exploitation du projet (CCFEE). Le VUS est une société entièrement publique, ayant son propre conseil d'administration et sa propre direction¹⁵⁴. Les entrepreneurs sont privés et les offres sont concurrentielles, mais le secteur public joue un rôle beaucoup plus central et le financement est beaucoup moins cher qu'avec les PPP classiques. Les groupes syndicaux danois ne s'opposent pas à ce modèle.

La deuxième solution de rechange aux PPP pour les grands projets est le modèle de la Base d'actifs réglementés (BAR). Comme dans le modèle danois, les gouvernements se servent de frais d'utilisation réglementés afin de garantir le financement privé et les bénéfices du projet, comme celui du Thames Tideway Tunnel à Londres. Cette approche fait que les coûts d'emprunt sont semblables à ceux du secteur public. Dans ce modèle, les investisseurs privés peuvent obtenir un rendement pendant la phase de construction, sans avoir à attendre l'achèvement du projet. Bien que cela soit attrayant pour le bailleur de fonds privé, les critiques de ce modèle font valoir qu'il équivaut à « [obliger les clients à] payer un repas dans un

restaurant avant que celui-ci ne soit construit, ouvert, et qu'on ait commencé à y servir de la nourriture¹⁵⁵ ». Ce modèle peut aussi obliger le gouvernement à éponger des manques à gagner ou des coûts inattendus pour le secteur privé, ce qui montre que même cette alternative ne parvient pas à transférer les risques comme le prétendent ses partisans.

Le modèle de la BAR se limite aux grands projets à long terme – comme les infrastructures d'eau potable, d'eaux usées et d'énergie – qui peuvent générer des frais d'utilisation réglementés. En outre, comme pour les autres modèles examinés ci-haut, le secteur privé accapare des tâches mieux accomplies par le secteur public. Seul le modèle danois de garantie étatique préserve le rôle du secteur public dans la fourniture d'infrastructures, bien que le modèle de la BAR pourrait être modifié en ce sens. Nous avons récemment vu la Banque d'infrastructure du Canada tester un modèle « d'actifs réglementés » pour des projets de traitement de l'eau potable et des eaux usées, mais sans garanties solides de contrôle par le secteur public, et sans la transparence requise dans le cadre de projets d'infrastructure d'intérêt public.

L'absence d'alternatives viables qui servent l'intérêt public suggère que pour répondre adéquatement aux préoccupations soulevées dans le présent guide, les municipalités devraient renoncer aux PPP et s'efforcer d'améliorer la prestation conventionnelle, par exemple en ayant davantage recours aux techniques de conception-construction avec des assurances de la qualité appropriées, une planification et une gestion meilleures des projets d'immobilisations et un plus grand recours aux contrats à prix fixe avec pénalités et incitatifs adéquats. Il faudra pour cela inévitablement améliorer les capacités de supervision et de planification des municipalités dans ces domaines, et renforcer les connaissances et le savoir-faire ainsi que la dotation en personnel, plutôt que de les réduire.

Les coûts d'emprunt municipaux peuvent diminuer considérablement en empruntant par l'entremise de fonds communs d'infrastructure, comme l'Autorité des finances municipales (AFM) en Colombie-Britannique et ses contreparties de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick. En Colombie-Britannique, l'AFM a accordé 5 milliards de dollars de prêts aux municipalités. Les ressources de financement sont beaucoup plus réduites en Nouvelle-Écosse (800 millions de dollars) et au Nouveau-Brunswick (950 millions de dollars)¹⁵⁶. Une option à envisager serait la création d'une autorité pancanadienne de financement municipal. L'idée d'un Fonds d'infrastructure verte financé par les instances supérieures de gouvernement via l'émission d'obligations est aussi intéressante.

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

Pendant les années au pouvoir du gouvernement Harper, plusieurs communautés ont adopté des résolutions demandant au gouvernement fédéral de ne pas lier son financement de l'infrastructure aux PPP, car cette restriction limite l'autonomie des administrations locales. Bien que le gouvernement Trudeau ait éliminé les dispositions pro-PPP en vigueur sous Stephen Harper pour les grands projets d'infrastructure, la Banque de l'infrastructure du Canada pousse maintenant les autorités municipales et régionales à accepter les PPP comme le modèle de prédilection pour les projets d'infrastructure. Tassonyi et Conger ont fait valoir que l'utilisation de fonds fédéraux pour contraindre les municipalités à participer à des PPP « est à la fois controversée et douteuse », de sorte que les municipalités « devraient pouvoir décider si cette approche de financement de leurs infrastructures convient à leurs situations particulières¹⁵⁷ ». Allons plus loin : la Banque de l'infrastructure du Canada devrait cesser de financer les projets d'infrastructure qui génèrent des revenus pour le secteur privé et rediriger cet argent directement vers les municipalités pour des projets qui gardent publics les actifs des communautés.



CONCLUSION



DIX QUESTIONS ESSENTIELLES À POSER

Pour les municipalités qui choisissent de se tourner vers un PPP, les réponses aux dix questions ci-dessous sont cruciales pour la protection des services publics, de la démocratie locale et de l'intérêt public. En fin de compte, les municipalités doivent se méfier des PPP. Ils ne sont ni la meilleure option, ni la seule.

Les maires et les conseillers devraient se poser ces questions si le personnel, les experts-conseils ou les agences fédérales ou provinciales de PPP proposent des partenariats public-privé pour fournir des projets locaux d'infrastructure :

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



ANNEXE 1



PRINCIPAUX TYPES DE PPP

EXPLOITATION ET ENTRETIEN (EE)

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

CONCEPTION-CONSTRUCTION-EXPLOITATION (CCE)

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

CONCEPTION-FINANCE-CONSTRUCTION-LOCATION (CFCL)

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

CONCEPTION-CONSTRUCTION-FINANCE-TRANSFERT-EXPLOITATION (CCFTE)

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

CONCEPTION-CONSTRUCTION-FINANCE-EXPLOITATION-TRANSFERT (CCSET)

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

CONCEPTION-CONSTRUCTION-PROPRIÉTÉ-EXPLOITATION (CCPE)

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



ANNEXE 2



TYPES DE RISQUE

RISQUE ASSOCIÉ À LA CONCEPTION

Coûts additionnels en raison d'erreurs dans les spécifications du projet ou dans la conception des éléments structurels.

RISQUE ASSOCIÉ À UN PROJET

Le projet coûtera plus cher à réaliser que prévu à cause de facteurs comme les retards de construction, les difficultés environnementales ou technologiques et les erreurs d'établissement de coûts.

RISQUE D'EXPLOITATION

Le projet ne fonctionnera pas comme prévu, ce qui donnera lieu à des dépassements de coûts.

RISQUE ASSOCIÉ À LA DEMANDE

Le flux de recettes du projet est plus faible que prévu, ce qui affecte sa viabilité financière globale (par exemple : un volume de trafic plus faible que prévu sur une autoroute à péage).

RISQUE TECHNIQUE

Peut être de faible à important, selon la nature et le lieu du projet et les niveaux de service et de technologie requis.

RISQUE DE FINANCEMENT

Les financiers attribuent une prime de risque au projet, ce qui peut faire grimper considérablement les coûts de financement. Si les risques déterminés par les financiers ne peuvent pas être atténués, la transaction pourrait être annulée. L'atténuation du risque de taux d'intérêt ou de coût du service de la dette pendant la durée du financement du projet est particulièrement critique. En outre, si la durée du financement initial est inférieure à la durée du contrat ou de la concession, il faudra tenir compte du risque de refinancement.

RISQUE DE RÉGLEMENTATION

Des changements de réglementation peuvent entraîner une hausse des coûts ou une diminution des avantages pour les parties prenantes du projet, ce qui peut représenter un sérieux risque pour des projets de route qui exigent des évaluations d'impact environnemental, ou pour des projets dont le mandat déterminé peut être touché par un règlement actuel ou futur.

RISQUE DE POLITIQUE PUBLIQUE

La nature des services publics fournis n'est pas conforme à la volonté de la population. L'élaboration d'objectifs précis de politique publique sera critique pour aider les partenaires du secteur privé à concevoir des options de partenariat qui tiennent compte de l'atteinte de ces objectifs.

RISQUE ENVIRONNEMENTAL

Le risque de dommages pour l'environnement créés par le projet, dont des risques en santé et sécurité au travail.

RISQUE LÉGAL OU POLITIQUE

En général, les projets ont besoin d'un certain niveau d'appui législatif, ce qui crée un risque politique inhérent.

FORCE MAJEURE

Risque associé ou découlant d'un cas de « force majeure » notamment un phénomène météorologique grave provoqué par les changements climatiques, ou une crise de santé publique comme une pandémie.

RISQUE DE LA VALEUR RÉSIDUELLE

Risque lié à la valeur marchande de l'actif à la fin du bail.

Source : *Adaptation de Loxley et Loxley (2010), p. 35.*



À PROPOS DES AUTEURS

John Loxley était professeur d'économie à l'Université du Manitoba. Il a été conseiller économique de plusieurs gouvernements, dont celui du Manitoba. Il a écrit plusieurs livres, dont *Alternative Budgets: Budgeting as if People Mattered* et *Aboriginal, Northern and Community Economic Development*. Cette deuxième édition de *Poser les bonnes questions* a été complétée juste avant son décès le 28 juillet 2020. Ce guide fait partie de l'héritage qu'il laisse à la suite d'une vie consacrée à la recherche et à l'avancement des politiques en matière de justice sociale.

Salim John Loxley travaille en développement international et il a passé la majeure partie de la dernière décennie en Haïti. Avec son père John, il est l'auteur de *Public Service, Private Profits; The Political Economy of Public-Private Partnerships in Canada*, publié chez Fernwood Press en 2010.

RÉFÉRENCES

- ¹ Mirza, Saeed (2007). « Attention : Danger – l’effondrement imminent de l’infrastructure municipale du Canada. » Fédération canadienne des municipalités, Ottawa
- ² Services économiques TD (2017). « Banking on a New Infrastructure Bank: Some Considerations. »
- ³ Mirza, Saeed et M. Shafqat Ali (2017). « Infrastructure Crisis – A Proposed National Infrastructure Policy for Canada », *Revue canadienne de génie civil*, 44(7), p.539-548.
- ⁴ *Idem*, p.539-540.
- ⁵ Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) (27 mai 2019). « Fiscalité équitable et revenus municipaux. » <https://scfp.ca/fiscalite-equitable-et-revenus-municipaux>, page consultée le 22 juin 2020.
- ⁶ Voir Loxley, John (2008). « Economically Targetted Investments: Union Pension Funds and PPPs in Canada » dans l’ouvrage de Jack Quarter, Isla Carmichael et Sherida Ryan (eds), *Pensions at Work: Socially Responsible Investment of Union-Based Pension Funds*, University of Toronto Press.
- ⁷ Au Royaume-Uni, des rendements allant de 13 à 15 pour cent par année sont intégrés dans les offres des IFP (Whitfield, Dexter (2010). *In Place of Austerity*. Nottingham: Spokesman Books, p.192). Au Canada, l’usine d’épuration des eaux de Moncton a procuré un rendement de 24 pour cent par année à ses actionnaires (Loxley, John et Salim Loxley (2010). *Public Service, Private Profits: The Political Economy of Public-Private Partnerships in Canada*. Halifax et Winnipeg, Fernwood Publishing, p.159) alors que les plans du projet de train léger d’Edmonton tablaient sur un rendement allant de 10 à 15 pour cent (Loxley, John (2013). « Wrong Turn: Is a P3 the Best Way to Expand Edmonton’s LRT? » Parkland Institute, Université de l’Alberta, p.31.)
- ⁸ SCFP (1998). « Behind the Pretty Packaging: Exposing Public-Private Partnerships. » Ottawa, SCFP.
- ⁹ Vérificatrice générale de l’Ontario (2016). *Rapport annuel 2016 du Bureau de la vérificatrice générale de l’Ontario*, Chapitre 3, section 3.04, Infrastructure Ontario—Diversification des modes de financement et d’approvisionnement, p.275. https://www.auditor.on.ca/fr/content-fr/annualreports/arreports/fr16/v2_304fr16.pdf, page consultée le 22 juin 2020.
- ¹⁰ Banque de l’infrastructure du Canada. À propos de la BIC. <https://cib-bic.ca/fr/a-propos/>, page consultée le 22 juin 2020.
- ¹¹ Nelson, Joyce (4 octobre 2019). « Privatizing Canada’s Water Infrastructure Should be an Election Issue, » *Global Research*. www.globalresearch.ca/privatizing-canada-water-infrastructure-election-issue/5691036, page consultée le 23 juin 2020.
- ¹² SCFP (2017). *Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce*. https://sencanada.ca/content/sen/committee/421/BANC/Briefs/2017-05-23-BANC-CUPESubmission_f.pdf, page consultée le 22 juin 2020.
- ¹³ Voir Loxley et Loxley (2010); et Boardman, Anthony E., Matti Siemiatycki et Aidan R. Vining (2016). « The Theory and Evidence Concerning Public-Private Partnerships in Canada and Elsewhere. » École de politiques publiques de l’Université de Calgary: SPP Research Papers, 9: 12, p.2. www.policyschool.ca/wp-content/uploads/2016/05/p3-boardman-siemiatycki-vining.pdf, page consultée le 22 juin 2020.
- ¹⁴ Base de données *Public Works Financing*, 2012.
- ¹⁵ Iacobacci, Mario (2010). « Détruire les mythes : Une évaluation pancanadienne des partenariats public-privé pour les investissements en infrastructures », Conférence Board du Canada, Ottawa, p.i.
- ¹⁶ Le Conseil canadien pour les partenariats public-privé (CCPPP) (2019). *P3 Spectrum*. <http://www.p3spectrum.ca/>, page consultée le 22 juin 2020. Il s’agit possiblement d’une exagération, car il est difficile de faire concorder ce nombre avec la somme de ses parties. Par exemple, 22 PPP sont placés dans la catégorie « Autres » dans la liste des types de projets, bien qu’on ignore ce que cela puisse signifier.
- ¹⁷ Bond Buyer (5 octobre 2007). « Trends In The Region: It’s Quality, Not Quantity: Eying the Big Picture of California’s Big Debt. »
- ¹⁸ Hamel, Pierre J. (2007). « Les partenariats public-privé (PPP) et les municipalités : au-delà des principes, un bref survol des pratiques », Institut national de la recherche scientifique, Montréal.
- ¹⁹ Banque de l’infrastructure du Canada. Mission et mandat. <https://cib-bic.ca/fr/a-propos/mission-et-mandat>, page consulté le 22 juin 2020.

- ²⁰ Vérificatrice générale de la Colombie-Britannique (2014). *The 2014 Summary Financial Statements and the Auditor General's Findings*, Bureau de la vérificatrice générale, p.18.
<https://www.bcauditor.com/sites/default/files/publications/reports/AGBC%20ROPA-FINAL.pdf>, page consultée le 22 juin 2020..
- ²¹ Edwards, Chris (2009). « The Private Finance Initiative and the National Health Service – time to buy out the contracts? », dans *Compass* 45, février. p.1. www.compassonline.org.uk/wp-content/uploads/2013/05/CTP45EdwardsPrivateFinancesmallpdf.com1_.pdf, page consultée le 22 juin 2020.
- ²² Autrement dit, ils ont satisfait aux exigences suivantes : i) une assurance raisonnable que le gouvernement détiendra la propriété louée à la fin du bail, ii) qu'il recevra en très grande partie tous les avantages économiques dérivés de la propriété pendant la durée du bail, et iii) que le partenaire privé récupérera son investissement et obtiendra un rendement grâce à la location. Pour que les PPP soient admissibles à la comptabilité hors livres, les exigences ne seraient pas satisfaites et les paiements qui leur seraient destinés seraient des contrats de location-exploitation.
- ²³ Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (2019). *Exposé-sondage – Partenariats public-privé*.
www.frascanada.ca/fr/secteur-public/documents/partenariats-public-privé-2019, page consultée le 22 juin 2020.
- ²⁴ Campbell, Dennis, James Ball et Simon Rogers (5 juillet 2012). « PFI will ultimately cost £300 billion », *The Guardian*.
www.theguardian.com/politics/2012/jul/05/pfi-cost-300bn, page consultée le 22 juin 2020.
- ²⁵ Crawford, Alison (27 mars 2014). « Federal building sell-off led to bickering and legal threats », *CBC News*.
www.cbc.ca/news/politics/federal-building-sell-off-led-to-bickering-and-legal-threats-1.2584578, page consulté le 3 mai 2020.
- ²⁶ Chown Oved, Marco (13 décembre 2016). « Canada Revenue Agency's landlord stashed money in offshore tax havens », *The Star*.
www.thestar.com/news/world/2016/12/13/canada-revenue-agencys-landlord-stashed-money-in-offshore-tax-havens.html, page consultée le 22 juin 2020..
- ²⁷ La source est Iacobacci (2010), p.29. Les calculs de Iacobacci comportent des erreurs. Ce qu'il décrit comme des coûts de transaction du secteur public sont en fait des coûts de transaction du secteur privé et, en conséquence, les coûts de transaction du secteur public doivent être obtenus en déduisant les données qu'il présente sur les surcoûts de transaction. Ce point peut être vérifié par un examen de n'importe quels coûts de transaction d'un projet individuel sur le site Web d'Infrastructure Ontario, p. ex. <https://infrastructureontario.ca/Centre-de-jeunes-Roy-McMurtry-fr/>
- ²⁸ Vining, Aidan, et Anthony Boardman (2008). « Public-Private Partnerships in Canada: Theory and Evidence. » *Administration publique du Canada* 51, mars, p.9.
- ²⁹ Voir Loxley, John (2012). « Public-Private Partnerships After the Global Financial Crisis: Ideology Trumping Economic Reality », *Studies in Political Economy*, 89:1, p 11.
- ³⁰ Mandryk, Murray (9 mai 2017). « Hefty payouts for failed P3 bids invite more scrutiny for Wall's ministers », *Regina Leader Post*.
<https://leaderpost.com/opinion/columnists/hefty-payouts-for-failed-p3-bids-invite-more-scrutiny-for-walls-ministers/>, page consultée le 22 juin 2020.
- ³¹ Vérificatrice générale de l'Ontario (2014). *Rapport annuel 2014 du Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario*, Chapitre 3, section 3.05, Infrastructure Ontario—Diversification des modes de financement et d'approvisionnement, p.245.
<https://www.auditor.on.ca/fr/content-fr/annualreports/arreports/fr14/305%20AR14%20fr.pdf>, page consultée le 3 juillet 2020.
- ³² McQuaig, Linda (3 septembre 2019). « The Sport and Prey of Capitalists: How the Rich are Stealing Canada's Public Wealth ». Extrait reproduit dans « Birth of a fiasco: How the Ontario Tories completely botched the sale of Highway 407 », *Hamilton Spectator*. www.thespec.com/news/canada/2019/09/03/birth-of-a-fiasco-how-the-ontario-tories-completely-botched-the-sale-of-highway-407.html, page consultée le 22 juin 2020.
- ³³ Vérificateur général du Canada (2018). *Rapports du printemps 2018 du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada. Rapport 4—Le remplacement du pont Champlain de Montréal—Infrastructure Canada*.
http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201805_04_f_43036.html, page consultée le 17 avril 2020.
- ³⁴ Roff, Robin Jane (2010). « A White Elephant in Wine Country: The South Okanagan Event Centre P3, Penticton, BC. » Rapport sur la privatisation de 2010, Syndicat canadien de la fonction publique – Colombie-Britannique.
- ³⁵ Whiteside, Heather (2016). « Austerity Infrastructure: financializing, offshoring, and tax sheltering public-private partnership funds. » Atelier sur les subventions de développement de partenariat du CRSH, 14 et 15 décembre.
<https://altausterityteam.files.wordpress.com/2016/12/whiteside-infrastructure.pdf>, page consultée le 26 juin 2020.
- ³⁶ *Idem*.

- ³⁷ Whitfield, Dexter (2020). « Public Alternative to the Privatisation of Life. » Nottingham, Spokesman Books.
- ³⁸ Plenary Group (12 mars 2020). « CDPQ acquires Plenary Americas ». <https://plenarygroup.com/news-and-media/news/2020/cdpq-acquires-plenary-americas>, page consultée le 22 juin 2020.
- ³⁹ CCPPP. Page des membres du Plenary Group. www.pppcouncil.ca/web/Contact_Info/Account_Page_OrgProfile_public_viewing.aspx?ID=2525, page consultée le 22 juin 2020.
- ⁴⁰ Plenary Group (2020). Projets. <https://plenarygroup.com/projects?region=&country=Canada&market=&project=&search=>, page consultée le 22 juin 2020.
- ⁴¹ Guasch, Laffont et Straub (2002) calculent que 74 pour cent des concessions de transport (CCFE) et 55 pour cent des concessions d'eau en Amérique latine ont été renégociées au cours des années 90. Guasch, J. Luis, Jean-Jacques Laffont et Stephane Straub (2002). Renegotiation of Concession Contracts in Latin America. Washington, D.C., Banque mondiale.
- ⁴² Ministère des Finances de la Colombie-Britannique (2002). « An Introduction to Public-Private Partnerships ». Victoria, C.-B., 22 mars, p.39.
- ⁴³ Murray, Stuart (2006). « Value for Money? Cautionary Lessons about P3s from British Columbia ». Vancouver : Centre canadien pour les politiques alternatives. Juin.
- ⁴⁴ Fidelman, Charlie (2011). « No Quebec firms in CHUM collectif building consortium », *Montreal Gazette*.
- ⁴⁵ Boardman, Siemiatycki, et Vining, 2016.
- ⁴⁶ Plewes, Sherri (21 novembre 2003). « Richmond Airport Vancouver Project – Public Sector Comparator (PSC) Review. » Note au conseil d'administration du GVTA.
- ⁴⁷ Murray (2006), p.32.
- ⁴⁸ Loxley et Loxley (2010), pp.64-65.
- ⁴⁹ Infrastructure Québec (20 décembre 2010). Québec confirme le choix du mode PPP et les paramètres budgétaires du CHUM.
- ⁵⁰ Scanlan, David et Esteban Duarte (30 avril 2019). « Ontario Plans to Sell More Green Bonds, Likes 30-Year Debt Terms », *Bloomberg*. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-04-30/ontario-plans-to-sell-more-green-bonds-likes-30-year-debt-terms>, page consultée le 22 juin 2020.
- ⁵¹ Loxley et Loxley (2010), p.64.
- ⁵² Boardman, Anthony E., Mark A. Moore, Aidan R. Vining, et Paul De Civita (2009). Proposed Social Discount Rate(s) for Canada Based on Future Growth: Policy Research Initiative. Ottawa, gouvernement du Canada.
- ⁵³ Saskatchewan (2015). Ernst & Young Report Confirms Regina Bypass P3 Saves \$380 Million. www.saskatchewan.ca/government/news-and-media/2015/november/24/regina-bypass-p3-savings, page consultée le 22 juin 2020.
- ⁵⁴ Vérificatrice générale de l'Ontario (2014), p.198.
- ⁵⁵ Présentation lors du congrès annuel du CCPPP, (18 novembre 2019). La vidéo est disponible au <https://youtu.be/esIFhAlvpfo>. Voir aussi Wall, Don (15 novembre 2019). « ACEC panellists warn of excess risks, insurance challenges in P3 », *Construction Connect*. <https://canada.constructconnect.com/dcn/news/associations/2019/11/acec-panellists-warn-of-excess-risks-insurance-challenges-in-p3>, page consultée le 22 juin 2020.
- ⁵⁶ Gismondi, Angela (25 novembre 2019). « Ontario to address P3 risk allocation among other model changes: Infrastructure Minister », *Construction Connect*. Voir aussi Durant, David (3 décembre 2019). « CCPPP: Key takeaways from provincial ministers », *P3 Bulletin*. www.p3bulletin.com/features/ccppp-key-takeaways-from-provincial-ministers, page consulté le 11 juillet 2020. <https://canada.constructconnect.com/dcn/news/government/2019/11/ontario-to-address-p3-risk-allocation-among-other-model-changes-infrastructure-minister>, page consultée le 23 juin 2020.
- ⁵⁷ Wall (2019).
- ⁵⁸ Gismondi (2019).
- ⁵⁹ Reynolds, Christopher (26 juin 2019). « Aecon stands to gain from SNC's retreat from fixed-price contract construction », *The Globe and Mail Report on Business*. www.theglobeandmail.com/business/article-aecon-stands-to-gain-from-sncs-retreat-from-fixed-price-contract/, page consultée le 23 juin 2020.

- ⁶⁰ Winch, Graham M. (2012). «Thirty years of private finance in the United Kingdom », chapitre 13 dans Graham M. Winch, Masamitsu Onishi et Sandra Schmidt (eds) (2012). « Taking Stock of PPP and PFI Around the World, The Association of Chartered Certified Accountants », février, p.122.
- ⁶¹ Graham Winch et Masamitsu Onishi (2012). « The private finance of public infrastructure », chapitre 2 dans Winch et al, 2012, p.15.
- ⁶² Vining et Boardman (2008), p.10.
- ⁶³ *Idem.*, 2008, p. 9.
- ⁶⁴ Loxley, John avec Salim Loxley (2010). « Public Service, Private Profits; The Political Economy of Public-Private Partnerships in Canada », Fernwood Publishing, Halifax et Winnipeg, p.91-183.
- ⁶⁵ Banque de l'infrastructure du Canada. Foire aux questions. <https://cib-bic.ca/fr/a-propos/foire-aux-questions>, page consultée le 23 juin 2020.
- ⁶⁶ Fitch Ratings (20 avril 2020). *A30 Express Will Not Be Adversely Affected by Force Majeure Event*. <https://www.fitchratings.com/research/infrastructure-project-finance/a30-express-will-not-be-adversely-affected-by-force-majeure-event-20-04-2020>, page consultée le 23 juin 2020.
- ⁶⁷ Boardman, Siemiatycki et Vining (2016).
- ⁶⁸ James, Royson (4 janvier 2020). « Let the Eglinton Crosstown LRT be a lesson: beware public-private partnerships », *The Star*. www.thestar.com/opinion/contributors/2020/01/04/let-the-eglinton-crosstown-lrt-be-a-lesson-beware-public-private-partnerships.html, page consultée le 22 juin 2020.
- ⁶⁹ Knappett, John (2009). « P3's: (Or "No Country for Old Contractors") », http://www.cupe.bc.ca/sites/default/files/knappett-no-country-old-contractors_0.pdf
- ⁷⁰ Bagnall, James (4 mars 2020). « Inside the slow-rolling disaster of Ottawa's \$9-billion LRT project », *Ottawa Citizen*. <https://ottawacitizen.com/news/local-news/blood-on-the-tracks-why-ottawas-flagship-project-crashed/>, page consultée le 23 juin 2020.
- ⁷¹ Vlasveld, Mike (31 mars 2020). « Plan to fix Ottawa LRT problems expected on mayor's desk today », *Ottawa Matters*. www.ottawamatters.com/local-news/plan-to-fix-ottawa-lrt-problems-expected-on-mayors-desk-today-2214383, page consultée le 23 juin 2020
- ⁷² Roff, Robin Jane (2009). « The benefits of public procurement: A case study of Whistler's wastewater treatment plant. » SCFP Colombie-Britannique p.9.
- ⁷³ Parmi les exemples de PPP municipaux ou de PPP ratés avec dépassements de coûts, on peut mentionner l'entente sur le village olympique Southeast False Creek avec Millennium Southeast False Creek Properties le Save-on-Foods Centre, à Victoria, C.-B., et le projet du centre-ville de Maple Ridge, C.-B.
- ⁷⁴ *Penticton Western News* (19 janvier 2012). « Budget provides reprieve for Penticton taxpayers. » www.pentictonwesternnews.com/news/budget-provides-reprieve-for-penticton-taxpayers/, page consulté le 7 juillet 2020.
- ⁷⁵ Columbia Institute (2009). « Public-Private Partnerships: Understanding the Challenges: A Resource Guide. » Vancouver, C.-B. p.50.
- ⁷⁶ Vérificatrice générale de l'Ontario (2014), p.229.
- ⁷⁷ *Idem.*
- ⁷⁸ Bagnall (2020).
- ⁷⁹ Dreessen, Toon (2019). « LRT – A discussion on Public Interest and P3. Ottawa: DCA Group of Architects. » www.architectsdca.com/lrt-a-discussion-on-public-interest-and-p3/, page consultée le 23 juin 2020.
- ⁸⁰ Willing, Jon (7 mars 2019). « Council OKs \$4.6B Stage 2 transit contracts, the largest infrastructure approval in Ottawa's history », *Ottawa Citizen*. <https://ottawacitizen.com/news/local-news/council-approves-4-6b-stage-2-transit-contracts-the-largest-infrastructure-approval-in-ottawas-history/>, page consultée le 23 juin 2020.
- ⁸¹ Chianello, Joanne (7 mars 2020). « Why SNC-Lavalin's poor technical score for Stage 2 LRT hardly mattered », *CBC News*. www.cbc.ca/news/canada/ottawa/snc-lavalin-pricing-weight-scoring-1.5488702, page consultée le 19 juin 2020.

- ⁸² Il ne s'agissait toutefois pas de PPP. Les PPP de Carillion ont essentiellement été repris par des partenaires minoritaires et des sociétés privées externes. Voir Loxley, John (2020). « Ideology Over Economics: P3s in an Age of Austerity. Halifax et Winnipeg », Fernwood Publishing.
- ⁸³ Fonds monétaire international (2004). *Public-Private Partnerships*, Washington DC. p.3 et 14.
- ⁸⁴ Hall, David et Emanuele Lobina (2005), « The relative efficiency of public and private sector water », Unité de recherche de l'Internationale des services publics, École d'administration des affaires, Université de Greenwich, septembre, p.5.
- ⁸⁵ Loxley et Loxley (2010), pp.165-166.
- ⁸⁶ *Idem*.
- ⁸⁷ Roff (2010).
- ⁸⁸ Boardman, Siemiatycki et Vining (2016), p.19.
- ⁸⁹ Enoch, Simon (2020). *A Partnership in Name Only: How the Public Sector Subsidizes the P3 Model*. CCPA Saskatchewan, p.6.
- ⁹⁰ Vérificatrice générale de l'Ontario (2017). *Rapport annuel 2017*. Vol. 1, chapitre 3, section 3.11, Services de gestion immobilière, p.678. www.auditor.on.ca/fr/content-fr/annualreports/arreports/fr17/v1_311fr17.pdf, page consultée le 22 juin 2020.
- ⁹¹ Loxley et Loxley (2010), chapitres 5 et 6.
- ⁹² Enoch (2020).
- ⁹³ Murray (2006), p.41.
- ⁹⁴ Loxley, John (2013). « Wrong Turn: Is a P3 the Best Way to Expand Edmonton's LRT? » Parkland Institute, Université de l'Alberta.
- ⁹⁵ Piller, Thomas (7 octobre 2014). Sask.'s new psychiatric rehabilitation hospital makes headway, *Global News*. <https://globalnews.ca/news/1603193/sask-s-new-psychiatric-rehabilitation-hospital-makes-headway/>, page consultée le 23 juin 2020.
- ⁹⁶ Enoch (2020).
- ⁹⁷ Sorensen, Jean (11 mars 2019). « CBAs only a sign of changing P3 contracts and industry », *Journal of Commerce*. canada. <https://canada.constructconnect.com/joc/news/associations/2019/03/cbas-sign-changing-p3-contracts-industry>, page consultée le 22 juin 2020.
- ⁹⁸ Loxley et Loxley (2010), pp.171-180.
- ⁹⁹ SCFP (2 décembre 2019). « Le SCFP 7667 vote contre la dernière offre de l'employeur. » Site Web du SCFP. <https://scfp.ca/le-scfp-7667-vote-contre-la-derniere-offre-de-lemployeur>, page consultée le 23 juin 2020.
- ¹⁰⁰ Enoch (2020).
- ¹⁰¹ Gillis, Megan (5 décembre 2018). « Four train operators exposed to simulated smoke in LRT test mishap », *The Province*. <https://theprovince.com/news/local-news/train-operators-exposed-to-simulated-smoke-in-lrt-test-mishap/wcm/bdc8dd5e-dead-450f-a589-f0d1682bf0c1>, page consultée le 23 juin 2020.
- ¹⁰² SCFP (2016). « PPP de la Canada Line : la communauté s'est fait clairement avoir ». <https://scfp.ca/le-ppp-de-la-canada-line-met-en-evidence-les-dangers-de-la-banque-de-linfrastructure-des-liberaux>
- ¹⁰³ Roff (2009).
- ¹⁰⁴ Sorensen (2019).
- ¹⁰⁵ Reynolds, Keith (2017). « *Canada Infrastructure Bank and the Public's Right to Know*. » Vancouver, Columbia Institute, p.9. www.columbiainstitute.ca/sites/default/files/resources/Columbia%20Infrastructure%20Bank%20English%20for%20signoff%20Sept%2011%202017.pdf, page consultée le 23 juin 2020.
- ¹⁰⁶ Infrastructure Ontario (2007). Centre de jeunes Roy McMurtry. Évaluation de l'optimisation des ressources, p.1. <http://www.infrastructureontario.org/fr/projects/cys/gtayouth/files/Youth%20Justice%20Facility%20Value%20for%20Money%20-%20Final%20FRENCH.pdf>
- ¹⁰⁷ Loxley et Loxley (2010), pp.176-177.

- ¹⁰⁸ Krawchenko, Tamara et Christopher Stoney (2011). « Public Private Partnerships and the Public Interest: A Case Study of Ottawa's Lansdowne Park Development », *ARES, Revue canadienne de recherche sur les OSBL et l'économie sociale*, Vol. 2, no 2, automne, p.85.
- ¹⁰⁹ Loxley (2013).
- ¹¹⁰ Lord, Craig (6 mars 2019). « Ottawa council approves \$4.7B LRT extension despite calls for delay, more transparency », *Ottawa Business Journal*.
<https://obj.ca/article/ottawa-council-approves-47b-lrt-extension-despite-calls-delay-more-transparency>, page consultée le 23 juin 2020.
- ¹¹¹ SCFP (20 juin 2016). « Les citoyens de la vallée de Comox rejettent massivement le PPP pour leurs eaux usées. » SCFP–Colombie-Britannique.
<https://scfp.ca/les-citoyens-de-la-vallee-de-comox-rejettent-massivement-le-ppp-pour-leurs-eaux-usees>, page consultée le 23 juin 2020.
- ¹¹² CBC News, Saskatchewan (25 septembre 2013). « Referendum Results in: P3 model to Fund Regina Sewage Plant », *CBC News*.
<https://www.cbc.ca/news/canada/saskatchewan/sewage-plant-referendum-day-in-regina-almost-over-1.1867423>, page consultée le 22 juin 2020.
- ¹¹³ Global News, Saskatchewan (6 mars 2015). « U of R researchers critical of P3 referendum numbers », *Global News*.
<http://globalnews.ca/news/1869182/u-of-r-researchers-critical-of-p3-referendum-numbers/>, page consultée le 30 juin 2020.
- ¹¹⁴ The Economist Intelligence Unit (Octobre 2010). « Evaluating the Environment for Public–Private Partnerships in Latin America and the Caribbean: The 2010 Infrascope. A Guide to the Index and Methodology. » New York, Economist Intelligence Unit. publications.
<https://www.iadb.org/en/publication/11675/evaluating-environment-public-private-partnerships-latin-america-and-caribbean>, page consultée le 23 juin 2020.
- ¹¹⁵ Teitelbaum, Henry (27 février 2011). « Global Fraud Alert: PPP Model Boosts Fight Against Corruption. » P3 Planet.com.
<https://p3-planet.com/global-fraud-alert-ppp-model-boosts-fight-against-corruption/>, page consultée le 23 juin 2020.
- ¹¹⁶ *Idem*.
- ¹¹⁷ Banque mondiale (2012). « Public–Private Partnerships: Reference Guide. » Washington (D.C.), Banque mondiale, p.28.
- ¹¹⁸ Duhaime, Christine (Août 2014). « Infrastructure Funding and Corruption in Canada. » Lichfield, *Financier Worldwide*.
<https://www.financierworldwide.com/infrastructure-funding-and-corruption-in-canada#.XvuW8yhKiUk>, page consultée le 3 juillet 2020.
- ¹¹⁹ Vérificateur général de la Nouvelle-Écosse (2019). « Report of the Auditor General to the Nova Scotia House of Assembly », Chapitre 2. Bureau du vérificateur général, décembre, p.29.
<https://oag-ns.ca/sites/default/files/publications/Dec2019Full.pdf>, page consultée le 23 juin 2020.
- ¹²⁰ Bildfell, Connor (2017). « P3 Infrastructure Projects: A Recipe for Corruption or an Antidote? », *Public Works Management & Policy*, 23, 1 (mai). <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1087724X17709791>, page consultée le 22 juin 2020.
- ¹²¹ Banque mondiale (2012).
- ¹²² PPP Canada Plan d'entreprise sommaire pour la période de planification allant de 2009 à 2014, Ottawa, p.12.
- ¹²³ Loxley (2020); Taylor, Greg (2018). « Contracting out Colonialism: The threat of privatization to Indigenous communities » (présentation). Ottawa, SCFP.
- ¹²⁴ Halifax Water and Accelerator Inc. (8 août 2017). « Final Report. Corporate Structuring For Atlantic First Nations Water Authority. » Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat, p.1.
https://www.apcnc.ca/wp-content/uploads/2020/06/FINAL_REPORT_-_August_8_2017.pdf, page consultée le 2 juillet 2020.
- ¹²⁵ Columbia Institute (2009), p.66.
- ¹²⁶ Ville d'Ottawa (2013). Public Private Partnerships Policy,
<https://www.yumpu.com/en/document/view/48744466/city-of-ottawa-p3-policy-the-canadian-council-for-public-private->, page consultée le 7 juillet 2020.
- ¹²⁷ Vérificateur général de la Nouvelle-Écosse (2010). « Rapport annuel. » Chapitre 3. « Education: Contract Management of Public-Private Partnership Schools ». Halifax <https://oag-ns.ca/sites/default/files/publications/2010%20-%20Feb%20-%20Ch%2003%20-%20Education%20-%20Contract%20Management%20of%20P3%20Schools.pdf>

- ¹²⁸ Gouvernement de la Nouvelle-Écosse (19 juillet 2017). « Province to purchase ten P3 schools. » Communiqué de presse. <https://novascotia.ca/news/release/?id=20170719004>, page consultée le 7 juillet 2020. Voir aussi Patil, Anjuli (19 juillet 2017) « Province to buy 10 public-private partnership schools for \$49.3M », *CBC News*. <https://www.cbc.ca/news/canada/nova-scotia/province-to-buy-10-public-private-partnership-schools-1.4212514>, page consultée le 23 juin 2020.
- ¹²⁹ *Le Devoir*, 7 novembre 2008, p. A2; et 19 novembre 2008, p. A1.
- ¹³⁰ Watkinson, Brian (2008). « P3 For You and Me ». *Canadian Architect*, avril.
- ¹³¹ Loxley et Loxley (2010), p.115.
- ¹³² Hamel (2007), p.56; et Gray, Ken (2011). « Siemens not on light-rail bid shortlist », *Ottawa Citizen*, numéro en ligne du 21 octobre.
- ¹³³ Nguyen, Minh et Guillaume Hébert (Octobre 2014). « Devrait-on racheter les PPP du CHUM et du CUSM? » Institut de recherche et d'informations socio-économiques. Note socio-économique. https://cdn.iris-recherche.qc.ca/uploads/publication/file_secondary/CHU-PPP-English-WEB.pdf, page consultée le 23 juin 2020.
- ¹³⁴ Hall, David (2018). « PPPs: issues and alternatives. Public Services International Research Unit (PSIRU). » University of Greenwich, UNCTAD summer school, septembre, p.66. https://debt-and-finance.unctad.org/Documents/UNCTAD_YSI_David_Hall.pdf, page consultée le 23 juin 2020.
- ¹³⁵ Mercer, Helen et Dexter Whitfield (2018). « Nationalising Special Purpose Vehicles to end PFI: a discussion of the costs and benefits. » Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich, p.17. https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/24507/7/24507%20MERCER_Nationalising_Special_Purpose_Vehicles_to_End_PFI_2019.pdf, page consultée le 24 juin 2020.
- ¹³⁶ *Idem.*, p. 19.
- ¹³⁷ Gouvernement de la Nouvelle-Écosse (28 juillet 2016). « Province Reaches Decision on Two Nova Learning Schools. » Communiqué de presse. <https://novascotia.ca/news/release/?id=20160728001>, page consultée le 21 juillet 2020.
- ¹³⁸ Palmeter, Paul (28 juillet 2016). « Nova Scotia buys 2 P3 schools for \$12.9M », *CBC News*. www.cbc.ca/news/canada/nova-scotia/nova-scotia-p3-school-purchase-lease-agreement-1.3698952, page consultée le 23 juin 2020.
- ¹³⁹ Gouvernement de la Nouvelle-Écosse (2017).
- ¹⁴⁰ Patil (2017).
- ¹⁴¹ House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee (2018). « After Carillion: Public sector outsourcing and contracting. » Septième rapport de la session, 2017-2019. p.109. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmpublicadm/748/748.pdf>, page consultée le 22 juillet 2020.
- ¹⁴² McCann, Simon (18 avril 2016). « The NPD model: An alternative for infrastructure projects », *Construction News*. <https://www.constructionnews.co.uk/archive/the-npd-model-an-alternative-for-infrastructure-projects-18-04-2016/>, page consultée le 23 juin 2020.
- ¹⁴³ McCann, Simon (10 octobre 2016). « Is non-profit distributing PPP dead? Long live PF2? », *Blake Morgan*. <https://www.blakemorgan.co.uk/is-non-profit-distributing-ppp-dead-long-live-pf2/>, page consultée le 23 juin 2020.
- ¹⁴⁴ Bell, Sean (6 août 2019). « Unethical, unsustainable and makes no financial sense: Edinburgh Sick Kids scandal shows time's up for private financing, argue Greens », *Source News*. <https://www.commonspace.scot/articles/14565/unethical-unsustainable-and-makes-no-financial-sense-edinburgh-sick-kids-scandal>, page consultée le 23 juin 2020.
- ¹⁴⁵ Ascoli, Luca (Juin 2018). « Ex-ante advice Welsh Mutual Investment Model (WMIM) for Public Private Partnership (PPP) Projects (lettre). » Commission européenne, Directorate D : Statistiques de finances publiques et qualité. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/8683865/Advice-2018-UK-Statistical-classification-of-the-Welsh-Mutual-Investment-Model.pdf/251185b8-d949-4668-895d-76bfb4aea21b>, page consultée le 23 juin 2020.
- ¹⁴⁶ Baxter, David (5 août 2018). « PPPs and the Mutual Investment Model (MIM) », *Infrastructure Investment*. <https://www.linkedin.com/pulse/ppps-mutual-investment-model-mim-david-baxter/>, page consultée le 23 juin 2020.
- ¹⁴⁷ Mackenzie, Robert (1er novembre 2019). « RFQ Issued for Union Station Capacity Expansion Project », *Urban Toronto*. <https://urbantoronto.ca/news/2019/10/metroinx-infrastructure-ontario-issue-rfq-union-station-expansion-project-0>, page consultée le 22 juin 2020.

- ¹⁴⁸ Commonwealth d'Australie (septembre 2015). « National Alliance Contracting Guidelines: Guide to Alliance Contracting. » Ministère de l'Infrastructure et du Développement régional.
https://www.infrastructure.gov.au/infrastructure/ngpd/files/National_Guide_to_Alliance_Contracting.pdf,
page consultée le 24 juin 2020.
- ¹⁴⁹ *Idem.*, pp.13-14.
- ¹⁵⁰ de Albornoz Portes, Javier Carrillo (30 août 2017). « Alliances: An Innovative Management Model for Public and Private Investments. » Dans Llamas, Bernardo (ed.) (2017). « Case Study of Innovative Projects: Successful Real Cases. » IntechOpen.
<https://www.intechopen.com/books/case-study-of-innovative-projects-successful-real-cases/alliances-an-innovative-management-model-for-public-and-private-investments>, page consultée le 23 juin 2020.
- ¹⁵¹ Commonwealth d'Australie (2015), p.40.
- ¹⁵² *Idem.*, p.7.
- ¹⁵³ *Idem.*, p.10.
- ¹⁵⁴ Holm, Kaj V., et Thomas Horstmann Nielsen (2018). « The Danish State Guarantee Model for Infrastructure Investment. » Forum international des transports, document de travail, p.10.
https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/danish_state_guarantee_model_4.pdf, page consultée le 23 juin 2020.
- ¹⁵⁵ Plimmer, Gill (7 novembre 2018). « Investors reap rewards of London super sewer long before it is built », *Financial Times*.
<https://www.ft.com/content/32f0a802-d6bc-11e8-ab8e-6be0dcf18713>, page consultée le 23 juin 2020.
- ¹⁵⁶ La Corporation de financement municipal de Terre-Neuve-et-Labrador n'a jamais été très active et elle a été abolie en 2019-2020. Voir le rapport annuel de la Corporation de financement municipal de Terre-Neuve-et-Labrador, 2018-2019.
<https://www.gov.nl.ca/fin/files/NLMFCAAnnualReport2018-19.pdf>, page consultée le 19 avril 2020.
- ¹⁵⁷ Tassonyi, Almos T., et Brian W. Conger (2015). « An Exploration into the Municipal Capacity to Finance Capital Infrastructure. » École de politiques publiques de l'Université de Calgary : *SPP Research Papers*, novembre, p.20.
<https://www.policyschool.ca/wp-content/uploads/2016/03/municipal-capital-infrastructure-tassonyi-conger.pdf>,
page consultée le 23 juin 2020.

