

## **PROTÉGER LA TRANSPARENCE ET LA RESPONSABILITÉ :**

### **LES GRANDS POINTS D'UNE NORME COMPTABLE PPP AU SERVICE DE L'INTÉRÊT PUBLIC**

Le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) s'affaire à élaborer une norme comptable sur les partenariats public-privé (PPP). Il a produit un exposé-sondage qui décrit la marche qu'il entend suivre avec la nouvelle norme comptable SP 3160. Le SCFP est préoccupé par le taux d'actualisation élevé proposé et par le fait que les caractéristiques de présentation et d'informations à fournir ne feront pas suffisamment la lumière sur les projets en PPP.

Cette nouvelle norme comptable s'appliquera à toutes les infrastructures PPP à travers le pays, qu'elles soient élaborées par les municipalités, les gouvernements provinciaux ou le gouvernement fédéral. Les PPP coûtent plus cher au contribuable, en plus de nuire aux travailleurs et de fonctionner en secret. Nous devons nous assurer que ces nouvelles règles comptables ne rendent pas le recours aux PPP avantageux pour le gouvernement qui souhaite bâtir de l'infrastructure. En outre, nous devons veiller à ce que les militants et les citoyens aient accès aux informations sur les contrats de PPP secrets grâce aux exigences de divulgation de la nouvelle norme.

Le groupe de travail chargé d'élaborer la norme comptable comprend trois membres issus de cabinets d'avocats et de consultants qui profitent des PPP. La plupart des particuliers et des organisations qui présenteront des mémoires ont un intérêt direct dans ce secteur d'activité. Nous devons veiller à ce que la voix des travailleurs et des citoyens soit représentée.

Nous encourageons les organisations et les particuliers à se faire entendre. Vous pouvez soumettre un mémoire (en format Word) sur l'exposé-sondage en cliquant sur le bouton Transmettre des commentaires [ici](#) jusqu'au 29 février 2020. L'exposé-sondage est accessible [ici](#). Les points ci-dessous peuvent être utilisés et adaptés par votre organisation. Ils formeront la base du mémoire du SCFP.

Pour parvenir à une norme comptable, on ne saurait mettre de côté les considérations publiques. La nouvelle norme devrait garantir que le coût élevé des PPP est pris en compte d'une manière juste et précise qui profite à l'intérêt public plutôt qu'aux sociétés et aux bénéficiaires privés.

#### **Survol**

Notre organisation félicite le CCSP pour son initiative d'établir des normes comptables du secteur public pour les partenariats public-privé (PPP). Le recours croissant aux PPP crée d'importantes obligations de dette publique à long terme qui ne sont pas reflétées dans les états financiers publics. Les pratiques comptables et budgétaires publiques actuelles incitent fortement les politiciens et les gouvernements à utiliser les PPP pour les infrastructures publiques au lieu du financement et de l'exploitation par l'État. Nous encourageons le CCSP à s'assurer que les nouvelles normes comptables n'incitent pas l'État à utiliser les PPP pour son approvisionnement en infrastructures.

Bon nombre des particuliers et des organisations qui présenteront un mémoire dans le cadre de ce processus de consultation ont un intérêt dans le secteur des PPP, ce qui pourrait avoir une incidence sur leurs recommandations. De plus, un certain nombre de particuliers qui font partie du groupe de travail PPP du CCSP et du conseil d'administration du CCSP proviennent d'entreprises qui profitent du secteur PPP. Le CCSP devra s'assurer que ceux qui profitent de ce secteur ne sont pas les bénéficiaires ultimes de ces normes comptables. L'intérêt public doit être prioritaire dans la finalisation de la norme comptable en matière de PPP.

Dans l'ensemble, notre organisation estime que le champ d'application de la norme ne devrait pas être réduit (question 1); tous les types de développement d'infrastructures devraient être couverts par une norme comptable pertinente. En ce qui concerne les critères de contrôle (question 3), nous pensons qu'il vaudrait mieux privilégier une approche large pour la comptabilisation de l'actif. En réalité, le risque ultime et la responsabilité de s'assurer que l'infrastructure publique continue de fonctionner et que les services publics sont fournis incombent au gouvernement, quel que soit le modèle d'approvisionnement en infrastructure.

Notre mémoire se concentrera sur deux grands points concernant l'exposé-sondage sur les PPP : les taux d'actualisation (questions 4 et 9), ainsi que la présentation et les informations à fournir (question 10). En tant que [syndicats du secteur public], nous nous appuyons sur les informations fournies dans les états financiers pour comprendre la situation financière du gouvernement. Ces informations nous aident à intervenir dans les débats de politique publique sur l'utilisation du financement public pour les services publics et les infrastructures dans lesquels nos membres travaillent et auxquels ils ont accès en tant que citoyens. En tant qu'utilisateurs des états financiers, nous encourageons le CCSP à publier une norme comportant des exigences de divulgation complète pour les PPP.

### **Taux d'actualisation**

La norme comptable proposée modifierait considérablement la façon dont les projets en PPP sont comptabilisés dans de nombreuses régions au pays. Elle instituerait un taux d'actualisation beaucoup plus élevé que celui généralement utilisé pour la comptabilisation des PPP. Ce taux d'actualisation plus élevé sous-estimerait les passifs et la dette nette des PPP, limiterait la transparence et la comparabilité des projets en PPP et encouragerait potentiellement l'acquisition d'infrastructures à l'aide de PPP couverts par le champ d'application du chapitre SP 3160. Bien qu'il n'y ait pas de norme comptable PPP cohérente, de nombreuses régions du pays utilisent présentement un taux d'actualisation inférieur, celui du secteur public, qui fournit une détermination beaucoup plus précise des passifs des PPP et permettrait une meilleure comparabilité entre les régions.

Le taux d'actualisation proposé dans le chapitre SP 3160.56 pour déterminer les frais financiers est appelé taux contractuel. Ceci est défini au paragraphe SP 3160.05 (c) comme « [le] coût de financement que l'entité du secteur public doit payer au partenaire du secteur privé dans le partenariat public-privé ». Ce coût serait au minimum le taux d'emprunt plus élevé du secteur privé. Il comprendrait aussi, probablement, une marge bénéficiaire et une prime supplémentaire en fonction du risque de crédit associé à l'entité du secteur public.

La proposition d'utiliser le taux contractuel est problématique pour plusieurs raisons :

**Comprendre le passif et la dette nette des PPP :** L'utilisation d'un taux d'actualisation plus élevé, tel que proposé à SP 3160.56, entraînerait une valeur actualisée nette associée à l'actif d'infrastructure inférieure. Comme indiqué dans le cadre et les lignes directrices PPP de l'Alberta, « l'augmentation du taux d'actualisation en ajoutant une prime de risque conduirait à des résultats illogiques où l'évaluation des coûts du projet à titre de projet plus risqué (avec un taux d'actualisation plus élevé) aurait un coût de valeur actuelle net inférieur à un moins projet risqué (avec un taux d'actualisation inférieur) ». <sup>1</sup> Ce résultat serait encore plus prononcé compte tenu de l'horizon à long terme des engagements financiers des PPP. L'utilisation du taux contractuel entraînerait probablement une sous-déclaration du passif et de la dette nette du PPP.

---

<sup>1</sup> Alberta Treasury Board (mars 2011) Alberta's Public-Private Partnership Framework and Guideline [notre traduction].

Les normes comptables devraient fournir des informations précises sur la situation financière du gouvernement ainsi que sur l'allocation et l'utilisation des ressources économiques.<sup>2</sup> Nous craignons que les passifs à long terme engagés dans les contrats de PPP ne soient pas reflétés avec précision dans les états financiers du gouvernement. On a particulièrement besoin de connaître les obligations financières avec précision pour prévoir les besoins de trésorerie futurs. Cette situation pourrait conduire à des choix de politique publique problématiques étant donné que la dette nette pourrait être sous-estimée.

**Un taux d'actualisation du secteur public favorise la transparence** : L'utilisation du coût différentiel d'emprunt de l'entité du secteur public (le coût moyen d'emprunt pour une entité publique pour financer le projet elle-même) offre un avantage significatif : ce taux est plus fiable que le taux contractuel, car il est basé sur des intrants observables qui peuvent être vérifiés indépendamment. Un concept fondamental de la comptabilité du secteur public consiste à maximiser l'utilisation d'intrants pertinents et observables et à réduire au minimum l'utilisation d'intrants non observables. Ce concept est même énoncé au paragraphe 33 du chapitre SP 3160 proposé, à propos de l'utilisation des techniques d'estimation. Par conséquent, il y aurait moins d'incertitude en ce qui concerne les estimations en utilisant le coût différentiel d'emprunt de l'entité du secteur public.

En revanche, la complexité de la détermination du taux contractuel compliquerait sa vérification et son évaluation indépendantes. En fait, le paragraphe SPG-2.17 reconnaît qu'il peut être difficile de déterminer le taux contractuel dans un accord, car il indique explicitement que lorsque le taux implicite (taux contractuel) est « impossible à déterminer », on utiliserait automatiquement le coût différentiel d'emprunt de l'entité du secteur public à la place.

**Cohérence et comparabilité** : Le coût d'emprunt différentiel de l'entité du secteur public serait généralement plus facile à déterminer que le taux contractuel puisque les données qui entreraient dans ce taux sont observables. Pour les entités, cela serait plus simple à appliquer en pratique, et cela aiderait à garantir des résultats cohérents et comparables entre les entités du secteur public qui appliqueraient la norme. C'est également le taux qui est généralement utilisé par des entités du secteur public comme l'Alberta, la Saskatchewan, l'Ontario et le gouvernement fédéral, qui utilisent tous leur propre coût d'emprunt comme taux d'actualisation. Cela conduirait à une comparaison plus précise des passifs d'infrastructure PPP entre les gouvernements et administrations.

**Incitation à recourir aux PPP** : Nous encourageons le CCSP à examiner l'influence que la norme comptable proposée pourrait exercer sur la prise de décisions concernant le modèle d'approvisionnement en infrastructure. Les normes comptables ne devraient pas influencer indûment les décisions quant à l'utilisation des marchés publics ou des PPP. Notre analyse indique que l'utilisation du taux contractuel comme taux d'actualisation pourrait conduire certains gouvernements portés sur la pensée à court terme à opter pour des PPP couverts par le champ d'application de cette norme, afin d'obtenir une valeur initiale du passif inférieure. En effet, les contrats CCF à plus court terme utiliseront encore le coût d'emprunt du gouvernement comme taux d'actualisation, tandis que les contrats de financement à plus long terme avec exploitation et entretien utiliseraient le taux contractuel, une différence significative dans les pratiques comptables et les résultats.

**La clarté du calcul du transfert de risque** : De nombreuses analyses ont fait ressortir des préoccupations concernant les hypothèses utilisées pour calculer la valeur du risque transféré du

---

<sup>2</sup> Sur les informations que les utilisateurs recherchent dans les états financiers, voir : SP 1000.19.

secteur public au secteur privé dans les contrats de PPP.<sup>3</sup> En fait, le transfert de risque présumé est la principale justification fournie pour choisir le modèle PPP. Dans ce contexte, la norme comptable proposée devrait fournir un cadre pour la détermination du transfert de risque, en veillant à ce qu'il soit présenté comme un élément distinct dans les états financiers.

Dans le chapitre SP 3160 proposé, le risque est traité de deux manières. Si le taux contractuel est utilisé comme taux d'actualisation, celui-ci comprendrait une évaluation du risque. Deuxièmement, le paragraphe SP 3160.31 indique que les risques pour lesquels le partenaire du secteur privé reçoit une contrepartie, comme les risques relatifs à la construction ou à la conception et les dépassements de coûts, etc., seraient inclus dans le coût en capital de l'actif. La première option, en supposant que le montant que le secteur privé facture au secteur public pour le financement reflète correctement les transferts de risques, implique un acte de foi énorme et injustifié quant à l'efficacité de ces marchés, d'autant plus que le marché canadien des PPP est dominé par une poignée de grandes entreprises.<sup>4</sup> La deuxième option enterre le coût du risque dans les coûts en capital de l'actif et rend difficile, voire impossible, leur séparation. Aucune des deux options n'est à conseiller. Le transfert des risques doit être déterminé et présenté séparément, en divulguant toutes les hypothèses et les formules utilisées, dans le cadre du chapitre SP 3160.

Le traitement du risque proposé est fondamentalement différent de celui utilisé au Royaume-Uni où, en 2003, le gouvernement est passé d'un taux d'actualisation de 6 pour cent à un taux de 3,5 pour cent pour refléter explicitement la préférence de la société pour la consommation actuelle par rapport à la consommation future. Il a adopté la tarification individuelle des risques.

### **Présentation et informations à fournir (Question 10)**

Nous recommandons des exigences de présentation et d'informations à fournir plus resserrées dans le cadre du chapitre SP 3160, afin de permettre aux utilisateurs des états financiers de comprendre les ramifications économiques des PPP. Le paragraphe 62 de la base des conclusions dit que « les informations à fournir ne doivent pas être contraignantes ». Cependant, étant donné le manque de transparence des projets en PPP, qui les rend difficiles à évaluer de manière indépendante, les états financiers constituent un espace important où rendre les informations accessibles. Cela contribuerait à améliorer la responsabilisation et la surveillance des projets en PPP.

Le transfert des risques du secteur public au secteur privé est la principale justification du recours aux PPP. En ce moment, la norme proposée inclurait des calculs de risque dans le taux d'actualisation, dans le coût de l'actif ou dans les deux (SP 3160.31). Étant donné l'importance de ces calculs dans le choix du modèle d'infrastructure, il est essentiel que tous les calculs de

---

<sup>3</sup> Voir : Bureau du vérificateur général de l'Ontario, «Infrastructure Ontario - Diversification des modes de financement et d'approvisionnement», chapitre 3.05 du rapport annuel 2014, décembre 2014.

<http://www.auditor.on.ca/fr/content-fr/annualreports/arreports/fr14/305%20AR14%20fr.pdf>; Bureau du vérificateur général de l'Ontario, «Projet des partenariats entre les secteurs public et privé de l'Hôpital de Brampton», chapitre 3.03 du rapport annuel 2008, décembre 2008; Matti Siemiatycki et Naeem Farooqi (2012): Value for Money and Risk in Public-Private Partnerships, Journal of the American Planning Association, 78:3, 286-299; Keith Reynolds (2018) Public-Private Partnerships in British Columbia: Update 2018. Columbia Institute.

<sup>4</sup> Voir : Bureau du vérificateur général de l'Ontario, «Infrastructure Ontario - Diversification des modes de financement et d'approvisionnement», chapitre 3.05 du rapport annuel 2014, décembre 2014.

<http://www.auditor.on.ca/fr/content-fr/annualreports/arreports/fr14/305%20AR14%20fr.pdf>

risques soient détaillés dans les états financiers, avec des informations complètes décrivant les techniques d'estimation.

Notre organisation est également préoccupée par le fait que les caractéristiques de présentation et des informations à fournir de la norme proposée permettraient de regrouper les projets plutôt que de produire des rapports individuels. Il est important que les utilisateurs des états financiers puissent évaluer les projets sur une base individuelle ainsi que par secteur. Par exemple, si un citoyen veut comprendre l'impact fiscal d'un hôpital, d'une école ou d'une station de traitement d'eau en PPP dans sa communauté, il a besoin d'informations fournies dans les états financiers. Nous recommandons de faire rapport sur les projets individuellement ou au minimum par type d'établissement (par exemple : hôpitaux, écoles, infrastructures d'eau).

Nous recommandons aussi que les états financiers incluent la proportion de l'infrastructure globale développée en modèle PPP. Les PPP sont un modèle controversé qui a fait l'objet de nombreux débats concernant leur coût élevé et leur responsabilité réduite.<sup>5</sup> La décision d'utiliser un PPP impose aux générations futures des obligations financières à long terme qui peuvent affecter les revenus et les possibilités de dépenses vingt ou trente ans plus tard. À ce titre, le public a le droit de savoir quelle proportion des dépenses d'infrastructure résulte des PPP.

Nous encourageons le CCSP à s'assurer que les projets en PPP sont soumis à des normes comptables transparentes et rigoureuses. Il est essentiel que les législateurs, les décideurs et les membres du public reçoivent des informations financières rigoureuses et précises afin de mieux informer et influencer nos politiques publiques actuelles et futures.

\*kd/sg/sepb491

---

<sup>5</sup> Voir Christopher Majka (4 juin 2019) Highway Robbery: Public Private Partnerships and Nova Scotia Highways. Centre canadien de politiques alternatives; CCPA.-N.-É. (14 juin 2016) Private Profit at a Public Price: Deciding the Future of the Public-Private Partnership Schools in Nova Scotia; Heather Whiteside (2015) Purchase for profit: public-private partnerships and Canada's public health care system.