

**Projet de relocalisation de la Résidence Saint-Charles
(Québec-Sud)**

**Étude comparative
entre le mode de prestation conventionnel et le mode PAPP
par la firme Mallette Services-conseils
(23 novembre 2004)**

**FAITS SAILLANTS
ET
COMMENTAIRES**

**Par
Service de recherche (sous-traitance et privatisation)
Syndicat canadien de la fonction publique**

17 Janvier 2005

Table

1.	Nature du projet étudié.....	3
2.	Mandat de la firme de Services-conseils Mallette.....	3
3.	Méthode d'analyse.....	3
4.	Commentaires généraux des entreprises sondées.....	4
5.	Évaluation des partages de risques en mode PPP.....	4
6.	Coûts comparés entre mode conventionnel et PPP	6
	Coûts en mode PPP.....	6
	Coûts en mode conventionnel.....	8
	Conclusion scénario # 1.....	10
	Commentaires sur le scénario # 1.....	10
	Scénario # 2 et commentaires.....	12
	Scénario # 3 et commentaires.....	12
	Scénario # 4 – L'invraisemblance définitive.....	13
	Conclusion de l'analyse de l'étude Mallette.....	14

1. Nature du projet

Construction d'un immeuble de type CHSLD pour y relocaliser la Résidence Saint-Charles selon les paramètres suivants :

132 lits d'hébergement
Centre de jour d'une capacité de 50 « clients »
Point de service du CLSC Limoilou

Superficie totale : 12 880 mètres carrés

2. Mandat de Mallette Services-experts

Mallette : Firme de Services-conseils opérant surtout dans le marché de l'est du Québec (Québec, Saguenay, Est et Nord-Est du Québec)

Client : Centre de santé et de services sociaux de Québec-Sud

Objet : Comparer la réalisation du projet immobilier selon qu'il soit réalisé

- a) en mode conventionnel (conception – financement – exploitation par l'agence publique), ou
- b) en mode de partenariat d'affaires public-privé (PAPP) de type *B.O.T.* (construction – exploitation – financement par l'entreprise privée avec rétrocession à l'agence publique au terme d'un contrat d'exploitation de 25 ans). L'Agence publique assume les soins de santé et paye un loyer (frais d'utilisateur) à l'entreprise privée qui opère et entretient le bâtiment.

Exclusion :

- Acquisition du terrain (déjà propriété de la Corporation d'Hébergement du Québec);
- Conception du bâtiment (application des plans et devis préalablement définis)

3. Méthode : Sondage auprès d'entreprises privées potentiellement intéressées

4. Commentaires généraux des entreprises sondées

- **Projet trop limitatif :**
 - La notion de transfert après 25 ans réduit l'intérêt de l'investisseur privé;
 - Plans et devis préalablement définis limitent la capacité d'économies durant la phase de construction que pourraient générer, par exemple, la réduction des surfaces communes (exemples : aires de repos, de réception, etc.) ou l'optimisation du parc immobilier existant du partenaire privé. Les entreprises veulent être impliquées dans la conception du projet.
- **Absence d'intérêt à participer à un processus d'appel d'offres impliquant la conception :**
 - Processus coûteux (5 à 10 % des coûts du projet)
 - Perte d'avantages concurrentiels (les propositions sont accessibles aux concurrents)
- **Aucun avantage à l'inclusion dans le PPP des services additionnels (service alimentaire, stationnement, buanderie, etc.). Ils ne veulent que l'aspect immobilier, tout le reste serait sous-traité comme le fait déjà le secteur public, selon eux.**
- **Exigences concernant le maintien de la qualité du bâtiment pourraient annuler toute économie sur les coûts de construction.**
- **Rendement attendu sur capital propre investi : de 5 à 25 % selon la nature du partenaire.**
- **Coût de financement (emprunts) : impossibilité de rivaliser avec le gouvernement.**

5. Transfert de risques au partenaire privé

À la seule exception du respect de l'estimation des coûts de construction établie à la signature du contrat, l'étude évalue que les risques sont équivalents en mode conventionnel et en mode PPP.

Risques évalués

- **Conception :**

Les responsabilités incombent de toute façon aux sous-traitants (architectes, ingénieurs) comme dans le mode conventionnel;

- Construction :

Sauf en ce qui concerne l'estimation initiale des coûts, le partage de risques est le même en mode PPP qu'en mode conventionnel pour tous les autres aspects de la phase construction.

Exemples de risques : retard de livraison du projet, conditions imprévues du site, sécurité du site, réclamations des voisins, cas de force majeure, changement législatif, changement dans la taxation, gestion déficiente du projet, grève, etc.

En revanche, les auteurs estiment le risque associé au dépassement des coûts en mode conventionnel à 24 % des coûts initialement établis.

- Disponibilité et performance :

Le partage de risques est identique dans l'un ou l'autre mode.

Exemples de risques : vices cachés, changement des spécifications requises, mauvaise gestion d'un sous-traitant, défaut de performance des employés par action syndicale, défaut de respecter les standards.

- Exploitation :

Aucun avantage réel pour l'État car toute augmentation dans les coûts d'exploitation entraîneraient la négociation d'une augmentation de loyer.

Exemples de risques : mauvais estimé des coûts de prestation de service, changements législatifs, taxation des services, normes d'efficacité énergétiques, blessure à un usager.

- Variabilité des revenus :

Risque nul en mode conventionnel

Risque nul ou minime en mode PPP pour le partenaire privé puisque le loyer de l'État est garanti pour la durée du contrat sur une base pré-évaluée par le partenaire privé.

- Terminaison hâtive du contrat :

Risque nul en mode conventionnel.

Risque additionnel pour l'État en mode PPP (compensations exigibles par le partenaire privé).

- Technologie et désuétude :
Si les exigences de maintien des actifs sont les mêmes, les coûts relatifs à ces exigences seront les mêmes dans les modes conventionnel et PPP.
- Réaffectation des ressources humaines actuelles :
Le risque « syndical » est entièrement assumé par le secteur public à qui il reviendrait de réaffecter les employés actuels (entretien et maintenance) ailleurs dans le réseau ou dans le cadre d'une entente avec le partenaire privé.

6. Coûts comparés du projet de la Résidence Saint-Charles (CHSLD) en mode conventionnel et en mode PPP (Scénario 1)

En mode PPP :

Hypothèses :

- Coûts estimatifs du projet : 17 565 514 \$ + Taxes = 20 204 732 \$
- Durée du PPP : 27 ans (construction = 2 ans et exploitation = 25 ans);
- Honoraires professionnels = 12 % des coûts avant frais généraux et profit
- Financement total requis pour les coûts de construction, les honoraires professionnels et les droits de mutation (taxes foncières) : 22 511 688 \$
 - Capital investi en propre par le partenaire privé :
10 % des coûts totaux = 2 271 169 \$
Taux de rendement retenu par Mallette : 12,5 % par an;
 - Financement bancaire du projet par le partenaire privé :
90 % des coûts totaux = 20 240 519 \$
Emprunts en 2 phases :
1^{ère} année : 40 % = 8 176 208 \$
2^{ième} année : 60 % = 12 264 311 \$
Taux de financement retenu par Mallette : 6,0 %
Remboursement sur 27 ans

- Valeur nominale à la fin du contrat (transfert à l'Agence publique) :
1 \$

Loyers et taxes devant être assumés par le CSSS de Québec-Sud selon les hypothèses qui précèdent :

- Loyer de base estimé par Mallette payé par l'Agence publique (CSSS de Québec-Sud) au propriétaire privé, estimé en fonction de ce qui précède :

155 \$ le mètre carré ajusté de 10 % à la fin de chacune des années 5, 10, 15 et 20.

Total : 60 941 105 \$ pour 25 ans

- Loyer additionnel (entretien et exploitation) estimé par Mallette à payer par l'Agence publique au propriétaire privé :

An 3 : 113 \$ le mètre carré ajusté par la suite chaque année au taux d'inflation cible estimé à 2 % (excluant clauses escalatoires)

Total : 46 618 348 \$ pour 25 ans

- Taxes (TPS et TVQ) payables par le CSSS sur le montant des loyers versés au partenaire privé :

Taxes (TPS + TVQ) : 16 160 808 \$

Résultats du projet en mode PPP (selon les hypothèses retenues par Mallette) :

- En terme de coûts assumés par le CSSS de Québec-Sud :

Total sur 25 ans : **123 720 607 \$**

Coût actualisé net* (taux = 6%): **56 625 370 \$**

* Après avoir soustrait 4 595 515 \$ en valeur actualisée, récupérés par le gouvernement du Québec à titre de taxes (TVQ) et impôts sur le revenu.

- En terme de bénéfices nets après impôts pour le partenaire privé :

Total sur 27 ans :	<u>25 824 321 \$</u>
Valeur actualisée nette (taux = 12,5%):	<u>6 300 523 \$</u>

En mode conventionnel :

Hypothèses :

- Coûts estimatifs du projet : 17 565 514 \$ (taxes non applicables)
- Durée visée par l'étude : 27 ans (incluant 2 ans de construction)
- Honoraires professionnels : 12 % des coûts avant frais généraux et profits
- Frais de gestion par la CHQ : 1,5 % = 263 483 \$
- Financement total requis pour les coûts de construction, les honoraires professionnels, les droits de mutation et les frais de gestion : 20 042 705 \$
 - Capital investi en propre par l'Agence publique :
 - 0 % des coûts totaux
 - Financement bancaire du projet par Financement Québec :
 - 100 % des coûts totaux = 20 042 705 \$
 - Emprunts en 2 phases :

1 ^{ère} année :	40 % =	8 017 082 \$
2 ^{ième} année :	60 % =	12 025 623 \$
 - Taux en vigueur au moment de l'étude : 6,0 %
 - Remboursement sur 27 ans

Loyers et taxes devant être assumés par le CSSS de Québec-Sud selon les hypothèses qui précèdent :

- Loyer de base payé par l'Agence publique (CSSS de Québec-Sud) égal au service de la dette (capital et intérêts) :

118 \$ le mètre carré durant 25 ans	
Total :	39 983 761 \$
	(= capital et intérêts sur 27 ans)

- Loyer additionnel (entretien et exploitation) selon les hypothèses de Mallette :

An 3 : 130,43 \$ le mètre carré ajusté par la suite chaque année au taux d'inflation cible de 2 %

Total : 53 807 557 \$ (sur 25 ans)

- Taxes (TPS et TVQ) payables par le CSSS : 0 \$

Résultats du projet en mode conventionnel (selon les hypothèses retenues par Mallette) :

- En terme de coûts nets assumés par le CSSS de Québec-Sud

Total sur 27 ans : **93 791 318 \$**

Coût actualisé net (taux = 6 %) : **42 245 478 \$**

- En terme de bénéfices nets après impôts pour le partenaire privé :

Total sur 27 ans : **0 \$**

Valeur actualisée nette (taux = 12,5 %) : **0 \$**

CONCLUSION SCÉNARIO # 1 :

Coûts totaux (sur 25 ans) pour le CSSS de Québec-Sud selon le mode choisi pour la construction et l'exploitation de la Résidence Saint-Charles :

actualisée	Valeur nominale	Valeur
En mode PPP	123 720 607 \$	56 625 370 \$
En mode conventionnel	93 791 318 \$	42 245 478 \$
Différence en \$	<u>29 929 289 \$</u>	<u>14 379 892 \$</u>

Selon les hypothèses retenues par l'étude de Mallette, il en coûterait **34 %** de plus aux contribuables si le gouvernement décidait de réaliser le CHSLD en mode de partenariat public-privé (même en excluant les coûts élevés de négociation du contrat de PPP).

COMMENTAIRES SUR LE SCÉNARIO # 1 :

Des hypothèses défavorables au mode conventionnel

Mallette estime que les coûts actualisés pour le CSSS Québec-Sud concernant la construction et l'exploitation de la Résidence Saint-Charles seraient de 34 % supérieurs en mode PPP, et ce, malgré plusieurs hypothèses discutables de Mallette en faveur du mode PPP.

1. Rendement attendu sur le capital propre investi par le partenaire privé :

Mallette part de l'hypothèse que le rendement attendu des investisseurs privés serait de seulement 12,5 %. Pourtant la plupart des études l'estime entre 15 et 25 %. À titre d'exemple, le rendement sur capital investi (l'équité) escompté par le consortium Healthcare Infrastructure Company of Canada – HICC - dans l'hôpital PPP de Brampton en Ontario est de 17,725 %!

De plus, en limitant à 10 % la part du capital propre investi par le partenaire privé, l'étude Mallette s'assure de réduire au minimum la principale source de coûts des PPP. Par comparaison, le capital propre investi par HICC dans la construction de l'Hôpital PPP de Brampton équivaut à 15 % des coûts de construction.

2. Taux de financement bancaire :

Mallette établit à 6,0 % le taux de financement bancaire qui serait consenti aux investisseurs privés, soit le même taux que celui consenti au Gouvernement du Québec. Pourtant, de l'aveu même des entreprises sondées, il leur est impossible de rivaliser avec le gouvernement en matière de coûts de financement bancaire. D'ailleurs toutes les études démontrent que le taux de financement bancaire des entreprises privées en PPP est de 1 à 3 % supérieur à celui du gouvernement. À titre d'exemple, toujours dans le cas de l'hôpital PPP de Brampton, le taux de financement bancaire consenti à HICC a été plus élevé de 1,17 % que celui consenti au gouvernement ontarien à la même époque (6,73 % contre 5,56 %).

3. Coûts d'entretien et d'exploitation :

Sans explication, Mallette estime les coûts d'entretien et d'exploitation du partenaire privé à seulement 1 455 445 \$ pour la 1^{ère} année (An 3 du projet) contre 1 679 895 \$ pour le mode conventionnel. Une différence qui, joutée à l'inflation (2 %) sur la durée du projet (25 ans), crée un biais en faveur du mode PPP de 7 189 209 \$.

Compte tenu de ce qui précède, on peut affirmer que si les hypothèses retenues par Mallette avaient été plus près de la réalité observée dans d'autres projets PPP, c'est davantage à plus de 50 % plutôt que 34 % qu'il faudrait estimer l'augmentation des coûts que représenterait la solution PPP pour les contribuables.

L'étude Mallette examine sans conviction évidente trois autres scénarios susceptibles de réduire l'avantage du mode conventionnel sur le mode PPP. Des scénarios tout aussi invraisemblables les uns que les autres.

SCÉNARIO # 2 :

Risque attribuable au dépassement des coûts de construction en mode conventionnel

Pour tenter de réduire l'avantage du mode conventionnel, Mallette établit un second scénario dans lequel il accorde une valeur de 24 % des coûts de construction au risque de dépassement des coûts et des délais attribuables à la gestion publique du projet de construction. Il s'agit du seul risque défavorable au mode conventionnel que l'étude a pu retenir et il lui accorde la valeur la plus haute possible. En effet, la valeur estimée d'un tel risque va de 2 % à 24 % selon les études citées par Mallette lui-même.

Avec ce scénario catastrophe, Mallette parvient à faire grimper les coûts actualisés du mode conventionnel à 44 331 437 \$. Encore bien loin des 56 625 370 \$ que coûterait un PPP.

En revanche, Mallette ne tient aucun compte de l'importante inflation des coûts qui se produisent entre l'appel d'offres initial et la signature du contrat final avec le partenaire privé retenu. Elles sont de l'ordre de 53 % pour l'hôpital PPP de Brampton et de 70 % pour le pavillon PPP du Royal Ottawa Hospital en Ontario.

SCÉNARIO # 3 :

Diminution potentielle des coûts du projet de construction en mode PPP

Mallette examine un 3^{ième} scénario : le partenaire privé serait impliqué jusque dans la conception des plans et devis du projet de construction pour en diminuer les coûts en réduisant, par exemple, les aires de repos, aires de réception et autres surfaces communes comme le suggèrent les entreprises sondées.

Alors que les entreprises sondées n'accordent elles-mêmes qu'une valeur potentielle de 10 à 15 % d'économies sur les coûts de construction à un tel scénario, Mallette lui en accorde 20 %. Malgré cette générosité, les coûts actualisés du projet en mode PPP ne seraient réduits qu'à 50 095 990 \$, encore bien au-dessus des 42 millions du mode conventionnel.

SCÉNARIO # 4 : L'INVRAISEMBLANCE DÉFINITIVE

Du point de vue même de Mallette, pour qu'un projet de CHSLD du type de celui de la Résidence Saint-Charles soit aussi avantageux pour le CSSS de Québec-Sud (et les contribuables) en mode PPP qu'en mode conventionnel il faudrait que soient réunies les deux conditions suivantes :

Première condition :

Que le partenaire privé exige un rendement très inférieur au rendement usuel pour son capital à investir. C'est le facteur qui a le plus d'effet sur la variation de l'écart de la valeur entre le mode PPP et le mode conventionnel.

Dans le cadre du projet de la Résidence Saint-Charles, si le rendement attendu sur les 2,2 millions investis en propre par le partenaire privé (représentant 10 % seulement des coûts totaux de construction), passait de 12,5 % à 5 % (donc inférieur au taux de financement du gouvernement), cela entraînerait une réduction du coût actualisé du projet de 13 082 447 \$!!!

Pourtant une telle réduction du rendement du capital privé ne suffirait même pas à rendre le mode PPP plus avantageux que le mode conventionnel :

43 542 923 \$ contre 42 245 478 \$ en faveur du mode conventionnel.

Deuxième condition :

Que les coûts de construction en mode PPP soient réduits de l'ordre de 20 % par rapport à ceux du mode conventionnel.

Combinée à la réduction drastique du rendement du capital privé investi, la diminution des coûts de construction permettrait de ramener les coûts actualisés du projet en mode PPP à 39 819 712 \$, une économie d'à peine 5 % sur le mode conventionnel.

(NDLR : Une telle diminution des coûts de construction du projet est invraisemblable, à moins que le projet lui-même ne soit significativement réduit. Dans un tel cas la comparaison ne vaut plus).

CONCLUSION

L'étude comparative des modes PPP et conventionnel en vue de la relocalisation de la Résidence Saint-Charles, réalisée par la firme de services-conseils Mallette pour le compte du CSSS de Québec-Sud, constitue une éclatante démonstration de la vanité des prétentions des promoteurs de la privatisation des services publics.

Malgré des hypothèses toutes aussi improbables que favorables au PPP (sous-estimation du rendement attendu, du taux de financement bancaire et des coûts d'exploitation), la firme Mallette ne parvient qu'à démontrer que le mode conventionnel (financement, propriété et exploitation par le secteur public) demeure, et de très loin, plus avantageux qu'un PPP du point de vue des contribuables.

Selon, l'étude Mallette, sur une période de 25 ans, le coût de revient, actualisé par lit d'hébergement à la Résidence Saint-Charles (132 lits), serait de près de 430 000 \$ en mode PPP contre 320 000 \$ en mode conventionnel. Une différence injustifiable de 110 000 \$ par lit.

La présidente du Conseil du Trésor, Monique Jérôme-Forget, a pour projet publiquement avoué de faire construire ou rénover jusqu'à 5000 places d'hébergement en CHSLD sous le mode des PPP. À la lumière de l'étude Mallette, aussi bien dire qu'elle envisage de transférer au moins un demi-milliard de dollars de plus de la poche des contribuables vers celle des grands investisseurs du monde des affaires.

Michel Parenteau,
Service de la recherche (sous-traitance et privatisation), SCFP

17 janvier 2005

jb/sepb 491

S:\Research\WPTEXT\CONTRACTING-OUT\P3s\CHSLD Saint-Charles - Analyse.doc