

---

**NATIONAL OFFICE**

1375, Boul. St-Laurent Blvd., Ottawa, ON K1G 0Z7, (613) 237-1590, Fax: (613) 237-5508 cupe.ca scfp.ca

---

**FICHE D'INFORMATION**  
**L'agence des PPP de la Saskatchewan**

La Saskatchewan a jusqu'ici peu d'expérience en matière de partenariats public-privé, ou PPP, mais le gouvernement de Brad Wall se promet d'y remédier. Plus tôt cette année, le *Saskatoon Star-Phoenix* faisait état de l'intention du gouvernement du Parti de la Saskatchewan de mettre sur pied une agence qui aurait pour but « d'explorer la possibilité de faire appel à des entreprises du secteur privé pour des projets d'infrastructures de grande envergure comme des routes, des écoles et des établissements de soins de santé ».<sup>1</sup>

Même si le gouvernement provincial n'en a pas encore officiellement annoncé la création par communiqué, il a alloué 650 000 \$ dans son dernier budget à cette agence, qui formera une entité au sein du ministère des Services gouvernementaux. Le 1<sup>er</sup> janvier 2009, Mike Shaw, ex-fonctionnaire du ministère de la Santé, est devenu le responsable et le directeur de l'Agence des PPP de la Saskatchewan.

L'Agence des PPP de la Saskatchewan aura pour tâche de définir les critères d'évaluation des propositions du secteur privé et fera des recommandations pour leur approbation au conseil des ministres. Tout projet d'infrastructure d'un coût minimum total de 25 millions de dollars sera passé au crible par l'Agence et sera susceptible de devenir un PPP. (Fait intéressant, le gouvernement de Colombie-Britannique vient de hausser le seuil du financement provincial de 20 à 50 millions de dollars pour les projets d'immobilisation qui doivent obligatoirement faire l'objet d'un examen avant de devenir un PPP, afin « d'accélérer les projets d'immobilisation pour les infrastructures ».)<sup>2</sup>

Le ministre des Services gouvernementaux, Dan D'Autremont, a déclaré au *Star-Phoenix* que la province agira avec prudence en ce qui a trait aux PPP. Par exemple, il a expressément rejeté l'idée des routes à péage.

Toutefois, d'après une note d'information du gouvernement datée du 15 octobre 2008 et obtenue grâce à la *Loi sur l'accès à l'information*, « l'option des PPP sera envisagée pour tous les projets de plus de 25 millions de dollars et d'une durée d'au moins 20 ans qui se prêtent aux PPP, (la conception, la construction, le financement, la propriété et l'exploitation) et qui ne sont pas adaptés à l'acquisition publique conventionnelle. Il est prévu que le gouvernement sera propriétaire des installations acquises par PPP ou que cette propriété lui sera transférée à un moment déterminé au préalable dans le contrat ».<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> WOOD, James. « Gov't explores public-private partnerships; New secretariat to evaluate proposals » (Le gouvernement envisage les PPP; création d'une agence pour évaluer les propositions), *Saskatoon StarPhoenix*, 2 janvier 2009.

<sup>2</sup> *Communiqué du gouvernement de Colombie-Britannique*, "Province raises capital standard threshold for PPPs," (La province hausse le seuil des normes de capital pour les PPP), 7 novembre 2008.

<sup>3</sup> « Air Ambulance hangar could be Sask.'s first P3 project; D'Autremont lauds B.C. Sea-to-Sky Highway that reportedly cost taxpayers an extra \$220 million » (Le hangar pour l'avion ambulance pourrait être le premier projet en PPP de la

Bien que ces indications soient assez vagues, la note d'information du gouvernement énonce ces directives ou éléments essentiels pour l'Agence des PPP de Saskatchewan :

- Les services gouvernementaux feront preuve de prudence et de diligence avant de s'engager dans des contrats de PPP à long terme.
- Les contrats de PPP seront considérés pour des projets d'infrastructure pour lesquels le partage du risque avec le secteur privé sera profitable et servira l'intérêt de la province et des contribuables.
- Les contrats de PPP sont un outil d'acquisition innovateur pour établir des infrastructures financières et opérationnelles destinées à la prestation des services publics.
- Les contrats de PPP seront envisagés s'il est démontré qu'ils sont plus rentables que la construction en mode conventionnel.<sup>4</sup>

### ***Partnerships B.-C. et les autres agences de PPP***

La Saskatchewan n'est pas la première province à mettre sur pied un organisme officiel de promotion des partenariats public-privé.

En 2002, le gouvernement libéral de Gordon Campbell a créé Partnerships B.-C., une entreprise privée appartenant au ministère des Finances, afin de faire la promotion des PPP en Colombie-Britannique. Depuis, Partnerships B.-C. a supervisé 25 projets de PPP, pour une valeur totale de plus de 10 milliards de dollars.<sup>5</sup>

Partnerships B.-C. fournit également des conseils aux autres gouvernements provinciaux. Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a déboursé 200 000 \$ pour faire évaluer la viabilité de projets de PPP. Selon les renseignements obtenus grâce à la *Loi sur l'accès à l'information*, Partnerships B.-C. a aussi conseillé au moins un ministère de Saskatchewan sur les PPP, le ministère des Autoroutes et des Infrastructures.

En Ontario, le gouvernement de Dalton McGuinty a créé Infrastructure Ontario, une société d'État qui fait la promotion des PPP, par l'entremise de son processus de Diversification des modes de financement et d'approvisionnement.

Au Québec, le gouvernement libéral de Jean Charest a institué PPP Québec en 2005 pour conseiller le gouvernement en matière de PPP.

---

Saskatchewan; D'Autremont loue l'autoroute Sea-to-Sky qui aurait coûté aux contribuables 220 millions de plus), *Owls and Roosters*, 16 février 2009. <http://owlsandroosters.blogspot.com/2009/02/air-ambulance-hangar-could-be-sasks.html>

<sup>4</sup> Id.

<sup>5</sup> FOWLIE, Jonathan et CULBERT, Lorie. "B.C.'s P3 projects not immune to world financial meltdown," (Les projets de PPP de Colombie-Britannique ne sont pas immunisés contre la crise financière mondiale), *Vancouver Sun*, 23 janvier 2009.

Plus récemment, le gouvernement fédéral de Stephen Harper a mis en place PPP Canada, une société d'État qui a pour but de stimuler le développement du marché des PPP au Canada et de gérer le fonds gouvernemental de 1,25 milliard de dollars affecté aux PPP, qui est un élément clé du programme Chantiers Canada, établi par le budget 2007. Chantiers Canada exige, pour tous les projets qui demandent un financement du fédéral de 50 millions de dollars ou plus, que soit envisagée l'option des PPP.

### **Les PPP en Colombie-Britannique**

Les commentaires favorables du ministre d'Autremont sur le projet de réfection de l'autoroute Sea-to-Sky en C.-B.<sup>6</sup>, les récents contacts du gouvernement avec Partnerships B.-C. et la note d'information du gouvernement rédigée le 15 octobre 2008 donnent à penser que le gouvernement de Brad Wall sollicitera les conseils de la C.-B. pour mettre en œuvre ses PPP.

« L'expérience des PPP en C.-B. et partout dans le monde, peut-on lire dans cette note, se démarque par le respect des échéances et des cadres budgétaires et par une qualité supérieure. »

Cependant, une analyse de quatre projets de PPP très en vue en Colombie-Britannique, menée en 2009 par Ronald Parks, juricomptable, et par Rosanne Terhart, comptable agréée, a conclu que le coût nominal – le montant dépensé en dollars courants tout au long de la durée de vie du contrat – dépassait celui de son comparateur du secteur public pour les PPP de l'hôpital régional et centre de traitement du cancer d'Abbotsford, de la liaison ferroviaire rapide Canada Line, du centre de santé Diamond et de l'autoroute Sea-to-Sky.

Le centre Diamond, par exemple, a coûté 114 millions de dollars (ou 130 %) de plus, pour toute la durée du contrat, que s'il avait été bâti par le secteur public.<sup>7</sup>

Les auteurs de l'analyse ont passé en revue les rapports « d'optimisation des ressources » préparés par Partnerships B.-C., qui comparaient les estimations de coûts des projets en PPP au coût de l'approvisionnement public conventionnel – appelé comparateur du secteur public. L'évaluation de l'optimisation des ressources consiste à calculer la valeur du risque qui est transféré du gouvernement vers le secteur privé et utilise un taux d'actualisation pour déterminer la valeur actualisée nette.

M<sup>me</sup> Terhart et M. Parks ont découvert que Partnerships B.-C. utilisait des taux d'actualisation plus élevés dans les évaluations d'optimisation des ressources, ce qui avantageait l'option des PPP, au lieu de se baser sur un taux d'actualisation avoisinant le taux d'emprunt réel de la

<sup>6</sup> « Gov't explores public-private partnerships; New secretariat to evaluate proposals » (Le gouvernement envisage les PPP; création d'une agence pour évaluer les propositions), *Saskatoon StarPhoenix*, 2 janvier 2009.

<sup>7</sup> Blair Mackay Mynett Valuations Inc., *Evaluation of Public Private Partnerships: Costing and Evaluation Methodology* (Évaluation des partenariats public-privé : Estimation du prix de revient et méthodologie d'évaluation), rédigé pour le Syndicat canadien de la fonction publique, 5 janvier 2009, p. 3.

province. « Si un taux d'actualisation plus juste avait été utilisé, l'acquisition publique du projet aurait été plus rentable que le PPP, » concluaient-ils.<sup>8</sup>

Pour ce qui est du projet de réfection de l'autoroute Sea-to-Sky, citée par le ministre d'Autremont comme un modèle de réussite pour les PPP, le professeur Marvin Shaffer, de l'Université Simon Fraser, a évalué que les contribuables de la Colombie-Britannique avaient payé 220 millions de dollars de plus pour le PPP que si le projet avait été réalisé et financé par les méthodes conventionnelles.<sup>9</sup>

Les conclusions de M. Parks et M<sup>me</sup> Terhart confirment celles de M. Shaffer. Par ailleurs, les deux comptables ont décelé de sérieuses lacunes dans le rapport d'optimisation des ressources de ce projet.

« Même si le rapport d'optimisation des ressources n'indiquait pas d'économies avantageuses en valeur actualisée nette, un facteur de risque de 42,9 millions de dollars s'ajoutait à la valeur nette actualisée du comparateur du secteur public, pour prendre en compte le risque additionnel de l'acquisition publique. Ce facteur de risque supplémentaire s'ajoute au facteur de risque inclus automatiquement dans le taux d'actualisation de 7,5 % utilisé pour calculer le taux d'actualisation du projet. Nous jugeons que cette méthodologie est inadéquate puisqu'elle comptabilise deux fois le risque pour ce projet. »<sup>10</sup>

En outre, les comptables n'ont pas pu expliquer par quelle méthode le facteur de risque de 42,9 millions de dollars a été déterminé.

Ces lacunes méthodologiques ne se limitent pas à l'évaluation du projet Sea-to-Sky. Dans les autres rapports sur la « valeur ajoutée » qu'ils ont analysés, M. Parks et M<sup>me</sup> Terhart ont découvert que la « valeur » du transfert du risque a aussi été comptabilisée deux fois.

Le constat de M. Parks et de M<sup>me</sup> Terhart est brutal : « La méthodologie utilisée par Partnerships B.-C. pour comparer les projets de PPP à leurs comparateurs du secteur public a été faussée en faveur des projets de PPP. De plus, nos demandes d'accès à l'information pour obtenir des renseignements et des documents essentiels sur les rapports d'optimisation des ressources sont restées pour la plupart sans réponse. Tous ces faits dénotent, à notre avis, un manque généralisé de transparence et de responsabilité envers le public. »<sup>11</sup>

### ***Rapports d'optimisation des ressources biaisés***

D'autres intervenants s'en sont aussi pris aux manipulations et aux distorsions caractéristiques des rapports d'optimisation des ressources.

---

<sup>8</sup> Id., p. 3-4.

<sup>9</sup> SHAFFER, Marvin. *The Real Cost of the Sea-to-Sky P3: A Critical Review of Partnerships BC's Value for Money Assessment* (Le vrai coût du PPP Sea-to-Sky : analyse critique de l'évaluation de la valeur ajoutée de Partnerships B.-C.), Centre canadien de politiques alternatives, bureau de C.-B., septembre 2006.

<sup>10</sup> Blair Mackay Mynett Valuations Inc., p. 13 .

<sup>11</sup> Id., p. 5.

Jeremy Coleman, contrôleur général adjoint et vérificateur général au Bureau de la comptabilité nationale du Royaume-Uni, a sévèrement critiqué le processus des rapports d'optimisation des ressources. Il affirme que de nombreux comparateurs du secteur public sont entachés de « précisions fallacieuses », tandis que d'autres sont rédigés dans « un jargon pseudo-scientifique où les modèles financiers prennent le pas sur la réflexion. Tout cela devient si compliqué qu'il est impossible pour quiconque, même un expert, d'en comprendre réellement le contenu. »<sup>12</sup>

Même Larry Bain, directeur général de Partnerships B.-C., l'admet : « Les comparateurs du secteur public ne sont de toute manière pas très utiles, car si nous voulons donner une bonne image du secteur privé, nous n'avons qu'à noircir le plus possible le secteur public. »<sup>13</sup>

Pour Stuart Murray, chercheur au Centre canadien de politiques alternatives de la Colombie-Britannique, le moment choisi pour diffuser les rapports d'optimisation des ressources et le manque d'objectivité de la partie qui les a produits sont deux autres raisons de s'inquiéter.

« Idéalement, les comparaisons d'optimisation des ressources devraient se faire au début du projet, pour que l'on puisse déterminer si le PPP est une meilleure option, écrit M. Murray. Si ces rapports avaient été rendus publics avant la signature du contrat, on aurait pu avoir un débat ouvert et transparent sur la pertinence d'opter pour un PPP plutôt que pour la méthode conventionnelle d'approvisionnement public... Malheureusement, le gouvernement a pris l'habitude d'approuver d'abord le PPP et de diffuser les rapports d'optimisation des ressources une fois que le projet a atteint un point de non-retour. Et ce n'est pas une erreur; Partnerships B.-C. recommande ce processus. Par ailleurs, il y a peu de risques que les rapports d'optimisation des ressources soient défavorables aux PPP, puisque ceux qui les produisent ont ordinairement intérêt à faire la promotion des partenariats public-privé. »<sup>14</sup>

C'est habituellement Partnerships B.-C. qui prépare les rapports d'optimisation des ressources en Colombie-Britannique, et cela même si la promotion des PPP est au cœur de son mandat. De plus, la rémunération de son directeur général, Larry Bain, comprend des primes au rendement, un élément de plus pour dissuader Partnerships B.-C. de produire des rapports d'optimisation des ressources défavorables à l'option des PPP.

Le rapport d'optimisation des ressources pour l'hôpital d'Abbotsford en PPP a été, de fait, préparé par Partnerships B.-C. après la signature du contrat et une fois les travaux de construction commencés. La décision de recourir au mode du PPP pour l'hôpital d'Abbotsford a retardé de trois ans l'achèvement des travaux et coûté aux contribuables de la Colombie-Britannique la somme supplémentaire de 328 millions de dollars.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Cité dans MURRAY, Stuart. *Value for Money? Cautionary Lessons About P3s From British Columbia*, (Valeur ajoutée? Les leçons des PPP de la Colombie-Britannique), Centre canadien de politiques alternatives, bureau de C.-B., juin 2006, p. 28.

<sup>13</sup> CORIGAN, Cathy. "To privatize or not: The case against," (Pour ou contre la privatisation : les arguments contre), *Canadian Consulting Engineer*, janvier-février 2005.

<sup>14</sup> MURRAY, p. 26.

<sup>15</sup> Blair Mackay Mynett Valuations Inc., p. 10 .

### ***Un processus plus transparent pour les PPP ?***

Même s'il est très critique envers les PPP, Stuart Murray a formulé quelques suggestions pour atténuer certains des pires aspects des rapports d'optimisation des ressources, en assurant leur transparence, leur cohérence et leur objectivité. Il recommande entre autres ce qui suit :

- Les rapports d'optimisation des ressources doivent être terminés et rendus publics avant l'approbation finale du projet de PPP.
- Les rapports d'optimisation des ressources doivent être effectués par un organisme indépendant comme le bureau du vérificateur général (ou le vérificateur provincial en Saskatchewan) et financé adéquatement.
- Les rapports d'optimisation des ressources doivent utiliser un taux d'actualisation cohérent, transparent et régulièrement révisé. (Le Royaume-Uni, par exemple, utilise maintenant un taux normalisé 3,5 % pour tous les projets d'une durée de plus de 30 ans.)
- Dans les rapports d'optimisation des ressources, les coûts associés aux « transferts du risque » doivent être distincts des taux d'intérêt et d'actualisation afin d'assurer des calculs transparents et crédibles (et d'éviter la double comptabilisation).
- L'analyse de l'optimisation des ressources doit créer une méthode normalisée et acceptable d'évaluation du « transfert du risque ». <sup>16</sup>

Il reste à savoir quelle méthodologie adoptera l'Agence des PPP de Saskatchewan pour assurer la « prudence et la diligence » nécessaires pour l'évaluation de projets potentiels de PPP.

Chose certaine, les citoyens de la Saskatchewan seraient mal servis si le gouvernement Wall décidait de calquer son Agence des PPP sur le modèle de Partnerships B.-C.

JI\*cope491

---

<sup>16</sup> MURRAY, p. 53 –54.