



Éléments de réflexion sur les partenariats public-privé (PPP)

Présentation pour l'atelier « Doit-on avoir peur des PPP ? » du Congrès 2008 de l'Association des économistes du Québec (ASDEQ), Hôtel Hilton-Lac Leamy, Gatineau (Québec), jeudi 15 mai 2008

Christian Rouillard, École d'études politiques, Université d'Ottawa
Chaire de recherche du Canada en gouvernance et gestion publique

christian.rouillard@uottawa.ca

Table des matières

- Partenariats public-privé: une clarification conceptuelle
- Projets et chantiers PPP: État de la situation québécoise
- Types de relations contractuelles entre l'État et les firmes privées
- PPP et partage de risque
- Évaluation des facteurs de risque et coûts à long terme
- Un facteur d'appauvrissement de la gouvernance ?
- Une opportunité de créer de la valeur pour les investisseurs
- Rationalité politique, rentabilité électorale et finances publiques
- Gagnants et perdants potentiels de la multiplication des PPP

Partenariats public-privé : une clarification conceptuelle

- Au niveau fondamental, un PPP se définit comme:
 - Un instrument d'action gouvernementale permettant de reconfigurer la prestation des services publics par une relation contractuelle détaillée et complexe entre l'État et un consortium de firmes privées...
 - En plus de la nature et de la durée, le contrat de PPP doit spécifier le partage des responsabilités, du financement et des investissements, du risque et des bénéfices, ainsi que les objectifs à atteindre (temps, coût, qualité) et les pénalités éventuelles...
 - L'ampleur, la complexité, la durée à très long terme et la participation active du partenaire privé dans l'élaboration de la version finale et (très) détaillée du contrat, sont des caractéristiques cette relation contractuelle (4 étapes):
 - Élaboration (Design) – Financement (Finance or fund) – Construction/rénovation (Build) – Opération (Operate)...

Partenariats public-privé : état de la situation québécoise

- Projets PPP prioritaires pour le gouvernement du Québec dans le cadre de la modernisation de l'État:
 - Deux hôpitaux universitaires à Montréal, CHUM (Université de Montréal) et CSUM (McGill University)...
 - Prolongement des autoroutes 25 et 30 (région de Montréal)...
 - Nouveau réseau de parcs routiers...
 - Nouveau complexe culturel majeur à Montréal...
 - Développement de 1 000 à 1 500 places dans les Centres hospitaliers de soins de longue durée (CHSLD)...
 - Entretien et exploitation de certains axes routiers...
 - Nouveau réseau de haltes routières et d'aires de jeux...
 - Centre de gestion des équipements roulants...
 - Gestion de l'eau et transports publics (niveau municipal)...
 - **Secteur stratégique passé sous silence: Hydro-Québec et l'énergie éolienne ?**

Types de relation contractuelle entre l'État et les firmes privées

	<i>Sous-traitance et impartition</i>	<i>Gérance</i>	<i>Gestion déléguée</i>	<i>Affermage et concession</i>	<i>Partenariats public-privé</i>
<i>Propriété des actifs</i>	État	État	État ou État et firme privée	État	Firme privée ou État et firme privée
<i>Financement infrastructures</i>	État	État	État et firme privée	État et firme privée	État et firme privée
<i>Réalisation des travaux</i>	État et firme privée	–	État et firme privée	–	Firme privée
<i>Exploitation infrastructures</i>	État et firme privée	Firme privée	Firme privée	Firme privée	Firme privée
<i>Prise de décision</i>	État	État	État et firme privée	État et firme privée	État et firme privée
<i>Contrôle et évaluation</i>	État	État	État	État et firme privée	État et firme privée

Types de relation contractuelle entre l'État et les firmes privées

	<i>Sous-traitance et impartition</i>	<i>Gérance</i>	<i>Gestion déléguée</i>	<i>Affermage et concession</i>	<i>Partenariats public-privé</i>
<i>Durée du contrat</i>	Très court terme 1 an et moins	Court terme 1 à 5 ans	Moyen à long terme 5 à 10 ans	Long terme 10 ans et plus	Très long terme 20 ans et plus
<i>Complexité des activités</i>	Faible	Moyenne	Moyenne ou élevée	Moyenne ou élevée	Élevée
<i>Facteur concurrentiel</i>	Moyen	Moyen ou faible	Faible	Faible	Faible ou nul
<i>Envergure du projet</i>	Faible	Moyenne	Moyenne ou grande	Moyenne ou grande	Grande ou très grande
<i>Source des revenus</i>	État	État	État	État et tarification ou tarification	État et tarification ou tarification

Les PPP et le partage du risque

- Sur l'argument du partage du risque:
 - Monétarisation du risque annule tout partage entre l'État et le consortium des firmes privées...
 - Facteurs de risque doivent être évalués sur le plan financier (attribution d'une valeur monétaire) avant que la marge bénéficiaire et les bénéfices nets ne soient déterminés (quantification du risque)...
 - Chaque facteur de risque, après sa monétarisation, représente un élément de la structure de coût du projet, au même titre que les bénéfices nets du consortium...
 - La soumission du consortium inclue tous les coûts liés aux différents types de risque (projet, opérationnel, technique, financier, réglementaire, politique, légal, *force majeure*, demande, etc.)...

Évaluation des facteurs de risque et coût à long terme

- Facteurs de coût additionnels des PPP:
 - Coût du capital est plus élevé pour les firmes privées que pour les États (plusieurs points de pourcentage)...
 - Méthode complexe, subjective et peu transparente de l'évaluation des facteurs de risque:
 - « Superprofits », puisque le risque est surestimé (et non sous-estimé) dans une situation d'information (hautement) imparfaite...
 - Marge bénéficiaire directement proportionnelle à l'ampleur et à la complexité des facteurs de risque:
 - Plus le risque est élevé, plus grande sera la marge bénéficiaire (coût d'opportunité)...
 - Seul facteur d'économie potentielle est la main d'œuvre:
 - Désyndicalisation et précarisation de l'emploi...

Un facteur d'appauvrissement de la gouvernance

- Coût principal des PPP n'est peut-être pas financier:
 - Reconfiguration de la gouvernance découlant de nombreux PPP se traduit par un déficit démocratique...
 - Effritement de la transparence et de l'imputabilité (facteur concurrentiel des firmes privées)...
 - Au niveau organisationnel, autonomie et imputabilité = jeu à somme nulle...
 - Logique des PPP entraîne un transfert de capacité de l'État vers le consortium de firmes privées...
 - Socialisation des coûts (aucun partage de risque) et privatisation des bénéfices (commercialisation de la capacité excédentaire par le consortium de firmes privées)...
 - Spoliation des ressources multiformes (humaines, financières, matérielles, informationnelles, etc.).

Une opportunité de créer de la valeur pour les investisseurs

- Sur les PPP comme produit d'investissement:
 - Selon le cycle économique, les PPP peuvent être un véhicule d'investissement particulièrement intéressant pour les grands investisseurs institutionnels:
 - Disponibilité insuffisante d'obligations à haut rendement et d'actions à dividende élevé (diminution de la dette publique, pratiques managérielles dans les grandes firmes privées, vieillissement de la population, etc.)...
 - PPP = point d'équilibre intéressant entre le rendement et la sécurité de l'investissement...
 - Fonds de pension, Caisse de dépôt et de placement du Québec (CDPQ), TEACHERS...

Rationalité politique, rentabilité électorale et finances publiques

- PPP représentent un attrait particulier pour les gouvernements, par-delà leur obédience idéologique:
 - Impact à court terme limité, voire inexistant, sur les finances publiques (déficit budgétaire et dette publique)...
 - Montages financiers reposent sur des emprunts privés qui n'apparaissent pas dans les comptes publics (bilan financier du consortium)...
 - Bonne gestion publique = règle du 3/60 (Traité de Maastricht)...
 - Logique du "Acheter maintenant, payer plus tard" est particulièrement séduisante, si l'analyse se limite au cycle électoral (court terme)...

Gagnants et perdants potentiels de la multiplication des PPP

- Gagnants potentiels
 - Politiciens au pouvoir;
 - Investisseurs institutionnels;
 - Haute fonction publique ('high flyers');
 - Firmes d'avocats-conseil;
 - Firmes de services-conseils en fiscalité et vérification;
 - Membres du consortium (firmes privées).
- Perdants potentiels
 - Fonctionnaires de niveau intermédiaire et de première ligne;
 - Fonction publique en tant qu'institution;
 - Travailleurs syndiqués et syndicats;
 - Firmes de génie-conseils;
 - Gouvernance démocratique;
 - Citoyens.