



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ : UN OUTIL SUPPLÉMENTAIRE

Rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires

Le président

Pat Martin

MARS 2013

41^e LÉGISLATURE, PREMIÈRE SESSION

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ : UN OUTIL SUPPLÉMENTAIRE

Rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires

Le président

Pat Martin

MARS 2013

41^e LÉGISLATURE, PREMIÈRE SESSION

COMITÉ PERMANENT DES OPÉRATIONS GOUVERNEMENTALES ET DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

PRÉSIDENT

Pat Martin

VICE-PRÉSIDENTS

Peter Braid

L'hon. John McCallum

MEMBRES

Dan Albas

Jay Aspin

Denis Blanchette

Kelly Block

L'hon. Ron Cannan

Linda Duncan

Jacques Gourde

Mathieu Ravnat

Bernard Trottier

GREFFIER DU COMITÉ

Marc-Olivier Girard

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

TinaLise LeGresley

Lindsay McGlashan

LE COMITÉ PERMANENT DES OPÉRATIONS GOUVERNEMENTALES ET DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

a l'honneur de présenter son

DIXIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(3)c)(iii) du Règlement, le Comité a étudié l'efficacité des partenariats public-privé dans la prestation des services gouvernementaux, et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ : UN OUTIL SUPPLÉMENTAIRE	1
INTRODUCTION.....	1
Aperçu de l'étude	1
Définition des PPP	2
LES PPP AU CANADA	3
Le modèle canadien.....	4
LA PROPOSITION À L'APPUI DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES	7
Analyse de l'optimisation des ressources	7
Primes de risque	9
Conséquences du transfert de risque	11
CONSIDÉRATIONS RELATIVES À LA PLANIFICATION.....	13
Planification initiale	13
Coûts de transaction et coûts initiaux	13
Cycle de vie intégral.....	14
CONSIDÉRATIONS RELATIVES AU FINANCEMENT.....	17
Coûts du financement	17
Considérations relatives à la comptabilisation	18
RENFORCEMENT DES CAPACITÉS ET EXPERTISE NÉCESSAIRES POUR AMÉLIORER LA PASSATION DE MARCHÉS	21
Renforcement des capacités	21
Passation de marchés	22
TRANSPARENCE ET SURVEILLANCE	25
Transparence.....	25
Surveillance	26
RÉSUMÉ.....	29
Amélioration du cadre d'approvisionnement	29
CONCLUSION	31
Recommandations du Comité.....	31

ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS.....	33
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	35
OPINION COMPLÉMENTAIRE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE DU CANADA.....	37

LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ : UN OUTIL SUPPLÉMENTAIRE

INTRODUCTION

Il faut s'assurer de faire des PPP l'un des outils à sa disposition et ne pas considérer qu'ils sont la solution à tous les problèmes. Ce n'est pas une panacée. C'est un outil comme tous les autres. Si vous vous servez d'un marteau à mauvais escient, vous n'obtiendrez pas le résultat souhaité. Il n'y a rien qui cloche avec le marteau; c'est simplement que vous ne l'utilisez pas comme il se doit.

John McBride, premier dirigeant, PPP Canada, 4 octobre 2012

Aperçu de l'étude

Au Canada, les gouvernements ont des besoins criants en matière de nouvelles infrastructures et de réfection d'infrastructures. Les partenariats public-privé (PPP) constituent un moyen de financer et de gérer certains projets d'infrastructure publique nécessaires en période de contraintes budgétaires.

Le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes (ci-après le Comité) a réalisé une étude de l'utilisation et de l'efficacité des PPP dans l'exécution de projets d'infrastructure publique par le gouvernement fédéral. L'infrastructure publique est essentielle à la compétitivité du Canada. C'est pourquoi le Comité juge important de souligner les avantages et les limites des modèles d'approvisionnement qu'il est possible d'utiliser pour les projets d'infrastructure publique.

Au cours de son étude, le Comité a entendu différents experts et il a examiné en quoi consistait l'expérience d'un certain nombre d'administrations canadiennes qui avaient recouru aux PPP, afin de relever des améliorations pouvant être apportées à la gestion des marchés publics. Il a tenu six réunions et reçu des témoignages de PPP Canada, du Conseil canadien pour les partenariats public-privé, de représentants de certains gouvernements provinciaux, du maire de Winnipeg, d'universitaires, d'entreprises privées, du Centre canadien de politiques alternatives, de l'Institut C.D. Howe, du Conference Board du Canada, du Syndicat canadien de la fonction publique, de l'Association canadienne de la construction, de l'Institut pour le partenariat public-privé, du Conseil des écoles publiques d'Edmonton, de la Fédération canadienne des municipalités et d'autres observateurs renseignés.

Définition des PPP

Le PPP peut se définir comme « une démarche à long terme, utilisée pour le financement d'infrastructure publique et fondée sur le rendement où le secteur privé assume une partie importante du financement et des risques liés à la réalisation et au rendement de l'infrastructure, depuis la conception et la planification structurale jusqu'à l'entretien¹ ». Habituellement, les tâches liées à la conception, à la construction, au financement, à l'entretien et au fonctionnement sont regroupées dans un modèle en PPP, contrairement au modèle d'approvisionnement conventionnel, dans lequel les différentes tâches sont généralement confiées à différents entrepreneurs du secteur privé.

Dans le but d'explorer des moyens novateurs de financer et de gérer l'infrastructure publique, le Comité étudie dans le présent rapport l'état des PPP au Canada afin de situer le pays à l'égard des PPP. Il s'attarde ensuite aux principaux facteurs dont il faut tenir compte dans le choix du modèle d'approvisionnement le mieux adapté à un projet d'infrastructure donné. Le Comité s'est intéressé particulièrement aux processus de planification, ainsi qu'aux questions de financement des projets de PPP, puisqu'ils font intervenir des capitaux privés. Le rapport se termine sur les façons d'améliorer les ententes fédérales de PPP et sur les principaux défis et opportunités.

1 Site Web de PPP Canada, « Découvrez les PPP », [Qu'est-ce qu'un PPP?](#)

LES PPP AU CANADA

Au Canada, les municipalités, les provinces et territoires et le gouvernement fédéral s'intéressent de plus en plus aux ententes de PPP. Au cours des 20 dernières années, les différents ordres de gouvernement ont conclu des ententes de PPP pour des projets d'infrastructure, par exemple pour des voies de circulation, des ponts, le transport en commun, des hôpitaux et, de plus en plus, des prisons. Mark Romoff, président et directeur général, Conseil canadien pour les partenariats public-privé (CCPPP), a indiqué :

Depuis 20 ans, 58 milliards de dollars ont été consacrés à 180 projets à l'échelle du pays dans une vaste gamme de secteurs, notamment en matière de transport et de santé. Ces projets sont exécutés dans toutes les provinces même si une grande partie d'entre eux le sont en Ontario et la province est suivie de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, du Québec et du Nouveau-Brunswick. Plus de la moitié des 180 projets sont actuellement opérationnels. Quant au reste, ils sont en phase d'exécution ou font l'objet d'un marché de l'État².

Le gouvernement fédéral a commencé à utiliser des PPP dans les années 1990 avec la construction du Pont de la Confédération reliant l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick. Ces dernières années, deux entités fédérales ont adopté l'approche des PPP pour l'aménagement de locaux à bureaux : la Gendarmerie royale du Canada et le Centre de la sécurité des télécommunications Canada. Vijay Gill, directeur adjoint, Conference Board du Canada, a dit au Comité que « par rapport aux dépenses gouvernementales totales en immobilisations [...] en pourcentage des dépenses gouvernementales sur les infrastructures ou en pourcentage de la formation brute de capital fixe, les PPP représentent environ 12 à 14 % par année³ ».

En 2008, le gouvernement a établi PPP Canada, centre d'expertise fédéral pour les PPP, dont les trois priorités opérationnelles sont : fournir des conseils et mettre à profit des compétences d'expert dans les dossiers qui touchent les PPP, grâce à l'acquisition et à la transmission du savoir; effectuer des évaluations et fournir des conseils quant à l'exécution de projets de PPP menés par le gouvernement fédéral; et collaborer avec les provinces, les territoires, les municipalités et les Premières Nations pour bâtir l'expertise du secteur public⁴. PPP Canada gère également le Fonds PPP Canada, un programme fondé sur le mérite dont le but est d'améliorer l'exécution des travaux d'infrastructure publique, en garantissant une valeur ajoutée, le respect des échéanciers et la reddition de comptes, et ce, grâce à l'utilisation efficace de PPP. Les projets d'infrastructure

2 Mark Romoff, Conseil canadien pour les partenariats public-privé, [Témoignages](#), réunion n° 56, 0910.

3 Vijay Gill, Conference Board du Canada, [Témoignages](#), réunion n° 56, 0850.

4 John McBride, PPP Canada, [Témoignages](#), réunion n° 55, 0855.

admissibles doivent être financés et appuyés par une province, un territoire, une municipalité ou une Première Nation⁵.

Le gouvernement fédéral veut se pencher le plus possible sur l'utilisation des PPP pour assurer l'optimisation des ressources. Comme il est indiqué dans le budget de 2011, les ministères et organismes fédéraux sont tenus d'évaluer les grands projets d'infrastructures en vue de déterminer s'ils pourraient s'appliquer à un modèle d'exécution des PPP. « Tous les projets d'infrastructures produisant des actifs dont la durée de vie est d'au moins 20 ans et donnant lieu à des dépenses en immobilisations de plus de 100 millions de dollars feront l'objet d'une présélection afin de déterminer si un PPP constitue une solution envisageable. Dans l'affirmative, le ministère concerné devra élaborer une proposition de PPP au titre des solutions d'approvisionnement possibles⁶. »

En mai 2012, le *PPP Bulletin*, un site Web qui fournit des comptes rendus exhaustifs des lois, règlements et méthodes de travail concernant les PPP ainsi que des possibilités de marché à l'échelle internationale, signalait que le Canada venait en tête des marchés mondiaux pour l'investissement dans le cadre de PPP pour les 12 mois à venir. On y indiquait : « Dans un sondage réalisé auprès de 70 entreprises faisant figure de chefs de file mondiaux au chapitre des PPP, le Canada s'est classé au premier rang en 2012-2013⁷. » On y indiquait également que « les gouvernements provinciaux, dirigés par des organismes chargés de l'approvisionnement en PPP, sont passés maîtres dans l'art d'exécuter leurs programmes de PPP⁸ ».

Le modèle canadien

Au dire d'experts, plusieurs caractéristiques distinguent le modèle canadien d'exécution des PPP. Bien des provinces, comme l'Ontario et la Colombie-Britannique, ont mis sur pied des organismes de PPP chargés de trouver et d'appliquer des solutions de partenariat. Mark Romoff, président et directeur général, CCPPP, a souligné le caractère unique des organismes d'approvisionnement provinciaux du Canada :

Aucun autre pays n'a d'organisme d'approvisionnement subnational qui soit actif dans ce domaine. Cela permet de bénéficier d'une approche et d'un professionnalisme assez unique. Avant tout, ces organismes ont véritablement rationalisé le processus d'approvisionnement dans le cadre des PPP, ce qui permet d'obtenir une bien meilleure discipline et un meilleur respect des délais, ce qui a permis de réduire considérablement le délai entre l'étape de la demande de prix ou de la demande de propositions d'un projet et sa réalisation, à tel point que dans certains cas — en fait, dans le cas du Canada, les délais sont de moitié inférieurs à ceux que l'on observe au Royaume-Uni, ce qui est la

5 Pour plus de renseignements, consulter le site Web de PPP Canada, Fonds PPP Canada, <http://www.p3canada.ca/fonds-ppp-canada-apercu.php>.

6 Ministère des Finances du Canada, Budget 2011, *La prochaine phase du Plan d'action économique du Canada : Des impôts bas pour stimuler la croissance et l'emploi*, p. 114.

7 *PPP Bulletin*, mai 2012 [traduction].

8 *PPP Bulletin* et Deloitte, *Partnerships Bulletin: The Global PPP Market 2012*, mai 2012 [traduction].

raison pour laquelle le Royaume-Uni examine à présent la façon dont nous mettons cette approche en œuvre dans ce secteur⁹.

Développer la capacité et acquérir les connaissances requises pour créer un cadre qui facilite la création de PPP est un défi que doivent surmonter plusieurs pays. Le modèle canadien peut susciter un intérêt appréciable chez les autres pays, notamment l'approche mise en œuvre par Infrastructure Ontario et Partnerships BC. À ce propos, Mark Romoff, président et directeur général, CCPPP, a mentionné au Comité : « [I]l y a un intérêt considérable, notamment des États-Unis et d'États américains, pour l'approche que mettent en œuvre Infrastructure Ontario ou Partnerships BC, dans le but d'adopter cette approche, de l'adapter à leur milieu précis et de se lancer dans des PPP¹⁰. »

Le Comité s'est fait dire par ailleurs qu'une autre caractéristique importante du modèle canadien est son ouverture à la participation d'entreprises d'autres pays aux projets d'infrastructure et la grande importance accordée au processus concurrentiel. Il a appris que ces caractéristiques ont pour effet d'engendrer beaucoup plus de concurrence entre les parties aux processus d'appels d'offre des projets de PPP, ce qui suscite des solutions plus novatrices qui ont une incidence importante sur les coûts. La concurrence tend donc à réduire les coûts¹¹.

Dans le cadre de son étude, le Comité a appris que même si les PPP peuvent être, dans certaines circonstances, des modèles d'approvisionnement adéquats, ils ne constituent pas toujours l'approche la plus appropriée à tous les projets d'infrastructure. À ce propos, John McBride, premier dirigeant, PPP Canada, a dit au Comité : « [Le PPP] n'est pas toujours la solution adéquate, mais lorsqu'elle est appliquée aux bons projets, elle offre plusieurs avantages dont une plus grande valeur ajoutée [...]»¹². » En outre, le Comité a appris que même si certains projets de PPP peuvent sembler avantageux, une analyse approfondie des risques associés à ces modèles d'approvisionnement, dont la valeur des primes de risque et les risques de dépassements de coûts et d'exécution déficiente, doit être réalisée¹³. Pour déterminer si les modèles d'approvisionnement par PPP constituent une option intéressante pour des projets d'infrastructure, une analyse approfondie est souhaitable. Cette question sera abordée dans la section qui suit.

9 Mark Romoff, [Témoignages](#), réunion n° 56, 0950.

10 *Ibid.*, 0955.

11 *Ibid.*, 0950.

12 John McBride, [Témoignages](#), réunion n° 55, 0850.

13 Matti Siemiatycki, Université de Toronto, [Témoignages](#), réunion n° 58, 0910.

LA PROPOSITION À L'APPUI DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES

Analyse de l'optimisation des ressources

Il faut tenir compte de nombreux facteurs pour décider du modèle d'approvisionnement qui convient le mieux à un projet d'infrastructure. D'abord, il faut faire une évaluation afin de déterminer celui qui permettra le plus d'optimiser les ressources. Dans le cadre d'une entente de PPP, une analyse d'optimisation des ressources est un outil financier qui tient compte des meilleures estimations de coûts existantes et de l'information relative aux marchés financiers pour établir une estimation de la valeur actuelle nette, rajustée en fonction du risque, de différentes options d'exécution qui se prêtent à une comparaison. Une telle analyse appliquée à des projets de PPP comprend un comparateur public, qui représente le mode d'approvisionnement conventionnel. En général, les détails et les hypothèses qui sous-tendent l'analyse de l'optimisation des ressources sont très importants.

Au cours de son étude, le Comité a entendu des points de vue divergents sur l'utilisation de l'analyse de l'optimisation des ressources pour appuyer des ententes de PPP. Le message clé est que la méthode d'optimisation des ressources doit être conçue avec soin et que les décideurs doivent pouvoir s'en servir aisément. De plus, plusieurs témoins ont recommandé que l'information qui sous-tend les calculs puisse être vérifiée par des tiers indépendants et que cette information repose sur des éléments de preuve empiriques.

Le point fort de l'analyse de l'optimisation des ressources est qu'elle permet de déterminer quel modèle d'approvisionnement convient le mieux à un projet donné. L'optimisation des ressources est un facteur décisif dans le choix d'un PPP ou du modèle d'approvisionnement conventionnel. Une analyse poussée devrait reposer sur une méthodologie solide et sur les meilleurs renseignements disponibles au sujet de chacune des options de coûts. Comme l'a déclaré Roger Légaré, directeur général, Institut pour le partenariat public-privé (IPPP), « l'option du PPP ne devrait être retenue que si elle présente une véritable valeur ajoutée permettant à la fois d'améliorer l'accessibilité, la qualité et la continuité des services aux citoyens, de rendre les services publics plus efficaces et d'assurer un maximum de transparence et d'intégrité au processus suivi¹⁴. »

Plusieurs témoins s'accordaient à dire que les PPP peuvent en fait optimiser les ressources et, comme l'a fait valoir Matti Siemiatycki, professeur adjoint, Université de Toronto : « On peut affirmer que les partenariats public-privé ne sont pas nécessairement la façon la moins chère de réaliser des projets d'infrastructure, tout en

14 Roger Légaré, Institut pour le partenariat public-privé, [Témoignages](#), réunion n° 61, 0850.

faisant valoir qu'ils constituent la meilleure utilisation des ressources, et c'est vraiment ici qu'il faut comprendre, du point de vue stratégique, à quel genre de projets cela s'applique vraiment¹⁵. » Pour illustrer la notion d'optimisation des ressources dans une entente de PPP, Michael Marasco, membre du conseil d'administration, CCPPP, a indiqué : « [L]'attribution efficace du risque et la concurrence font qu'on obtient de la valeur pour son argent. Si ces deux facteurs sont présents, on obtient le maximum pour l'argent dépensé [...]»¹⁶. »

Dans le même ordre d'idées, plusieurs témoins ont donné des exemples de projets réalisés en PPP suite à l'analyse de l'optimisation des ressources. En ce qui concerne l'investissement de PPP Canada dans des projets financés par le Fonds PPP Canada, John McBride, premier dirigeant, PPP Canada, a affirmé : « En moyenne, pour ce qui est de nos investissements précédents, [...] les contribuables épargnent environ 8 %¹⁷. » Selon Michael Marasco, membre du conseil d'administration, CCPPP, d'après les rapports de rentabilité de projets en PPP réalisés au Canada, « [e]n pourcentage, la moyenne des économies s'élève à 20 %¹⁸ ».

Les limites de l'analyse de l'optimisation des ressources sont liées à l'intégrité des hypothèses qui sous-tendent les calculs. Des témoins ont émis des réserves à l'égard de ces hypothèses étant donné que l'information détaillée dont on dispose pour l'examen est limitée et qu'on ne sait pas vraiment si les hypothèses s'appuient sur des données empiriques.

À cet égard, Matti Siemiatycki, professeur adjoint, Université de Toronto, a formulé la recommandation suivante : « Il faut réaliser des études pour comprendre si la prime de risque établie est appropriée et est fondée sur des données probantes antérieures, l'historique des dépassements de coûts réels et les coûts liés au mauvais rendement en cours de projet. » Il a ajouté : « [S]elon les rapports d'optimisation des ressources, les endroits où se concrétisent les gains d'efficacité n'ont pas été clarifiés; nous ne voyons pas quelles économies sont réalisées par opposition à celles qu'on obtient par l'entremise du secteur public ou du processus d'appel d'offres classique¹⁹. » Enfin, Hugh Mackenzie, associé en recherche, Centre canadien de politiques alternatives (CCPA), a fait observer que l'analyse d'optimisation des ressources ne tient pas nécessairement compte d'autres facteurs comme « l'amélioration des coûts [d'entretien tout au long du cycle de vie du projet et le] meilleur rendement auquel on s'attend à la fin du contrat²⁰ ».

15 Matti Siemiatycki, [Témoignages](#), réunion n° 58, 0910.

16 Michael Marasco, Conseil canadien pour les partenariats public-privé, [Témoignages](#), réunion n° 56, 1010.

17 John McBride, [Témoignages](#), réunion n° 55, 1010.

18 Michael Marasco, [Témoignages](#), réunion n° 56, 0925.

19 Matti Siemiatycki, [Témoignages](#), réunion n° 58, 0925.

20 Hugh Mackenzie, Centre canadien de politiques alternatives, [Témoignages](#), réunion n° 56, 1020.

Les tenants des PPP invoquent souvent les économies qui en découlent avec l'analyse de l'optimisation des ressources à l'appui, mais les détracteurs soutiennent que les hypothèses qui sous-tendent les chiffres ne sont pas bien étayées. Le Comité reconnaît que la méthodologie de l'optimisation des ressources appliquée aux projets fédéraux de PPP devrait être facilement accessible et qu'il faudrait de l'information exacte et complète en tout temps sur les calculs détaillés concernant l'optimisation des ressources, comme il s'agit d'une étape critique dans le processus de sélection d'un modèle d'approvisionnement.

Primes de risque

Le modèle de PPP comporte généralement un transfert de risque non négligeable, du secteur public au secteur privé. Cela étant dit, un aspect fondamental de l'analyse de l'optimisation des ressources consiste à cerner et à évaluer ce risque à partir du calcul des primes de risque.

Le calcul des primes de risque pour les PPP est complexe et fait l'objet de nombreux débats. D'abord, il y a la question des risques associés aux projets²¹. Ensuite, il faut se demander quelle partie est la mieux placée pour gérer ces risques. Enfin, le calcul des risques est fondé sur des simulations et sur des modèles économiques qui prennent en considération un éventail de conséquences possibles des risques. Finn Poschmann, vice-président, Recherche, Institut C.D. Howe, a résumé ce concept de la façon suivante : « En termes économiques, le risque est le produit de la probabilité d'un résultat, d'une part, et, d'autre part, des dommages ou des avantages qu'entraînerait l'absence de ce résultat. Voilà ce qu'on évalue au moment de fixer le montant d'un contrat dans le privé ou lorsqu'on établit les coûts qu'on est prêt à accepter pour exécuter le contrat²². »

Des témoins ont exposé au Comité le processus de calcul des primes de risque. Au niveau fédéral, John McBride, premier dirigeant, PPP Canada, a mentionné : « Nous consultons des experts pour établir les probabilités — nous examinons la globalité, l'ensemble des risques. Nous procédons donc à une évaluation systématique des risques, des probabilités et des résultats. Nous utilisons une méthode appelée Monte Carlo pour évaluer les risques et leur valeur, et leur coût probable pour le gouvernement. Ensuite, la question qui se pose est de savoir si le secteur privé est mieux placé pour gérer ces risques²³. »

21 Il existe différents types de risques : les risques généraux et stratégiques, les risques liés à la conception et aux appels d'offres, les risques d'approvisionnement, les risques concernant l'état du chantier et environnementaux, les risques de construction, les risques que présente l'équipement, les risques associés aux autorisations et aux approbations, les risques que posent l'achèvement des travaux et la mise en service, les risques liés au cycle de vie et résiduels, les risques de fonctionnement et d'entretien, les risques contractuels et les risques financiers.

22 Finn Poschmann, Institut C.D. Howe, [Témoignages](#), réunion n° 56, 1010.

23 John McBride, [Témoignages](#), réunion n° 55, 1010.

Au niveau provincial, les représentants de l'Ontario et de l'industrie au Québec ont déclaré que des experts des secteurs public et privé ainsi que des spécialistes en établissement des coûts ont mis au point une matrice de risque complète permettant d'évaluer les risques transférés dans le contexte d'un PPP. Johanne Mullen, présidente, IPPP, a indiqué :

[N]ous organisons un atelier dans le cadre duquel on réunit de 10 à 15 experts [...] Nous avons élaboré une matrice du risque détaillée qui permet d'analyser les risques présents à chaque étape du projet, depuis les études préliminaires et la conception, jusqu'à la construction puis l'entretien et l'exploitation. Ces risques sont repérés, quantifiés et affectés d'un coefficient de probabilité. Nous procédons ainsi à l'égard de chaque modèle qui pourrait être retenu pour le projet — qu'il s'agisse du modèle classique ou de gestion de la construction, ou du modèle CCF [conception-construction-financement], CC [conception-construction] ou CCFE [conception-construction-financement-entretien] — selon l'approche retenue lors de la sélection préliminaire [...] Une fois ce travail terminé, le calcul passe par le logiciel Monte Carlo [...] qui calcule les probabilités²⁴.

Des témoins en faveur des PPP ont signalé que les primes de risque étaient concurrentielles, ce qui appuie l'opinion selon laquelle la formule du PPP est celle qui permet le plus d'optimiser les ressources. À ce propos, Michael Marasco, membre du conseil d'administration, CCPPP, a exposé la perspective du secteur privé : « La concurrence est très vive en ce moment sur le marché canadien, si bien que les primes de risque associées à de tels contrats ont beaucoup diminué²⁵. » Toutefois, certains témoins ont fait valoir que parce que les risques varient d'un projet à l'autre, il en va de même pour les primes de risque²⁶.

Des témoins s'entendent à dire que la prime associée au transfert de risque justifie souvent l'approvisionnement mené par voie de PPP. Comme l'a toutefois mentionné Finn Poschmann, vice-président, Recherche, Institut C.D. Howe, « le principe des PPP veut que le partenaire privé assume une partie de ces risques, contre un dédommagement financier approprié²⁷ ». Il est donc important que les décideurs comprennent les risques transférés de même que le calcul de la prime associée à ces risques. Hugh Mackenzie, associé en recherche, CCPA, a mentionné que les primes de risque constituent le facteur qui fait pencher la balance en faveur d'un modèle de PPP. Il a déclaré : « [S]i vous regardez la façon dont Infrastructure Ontario explique l'optimisation des ressources, la vaste majorité des bénéficiaires associés aux projets PPP selon le modèle Infrastructure Ontario ont rapport à des valeurs très grandes qui sont attribuées au transfert des risques²⁸. » Bert Clark, président et directeur général, Infrastructure Ontario,

24 Johanne Mullen, Institut pour le partenariat public-privé, [Témoignages](#), réunion n° 61, 0945.

25 Michael Marasco, [Témoignages](#), réunion n° 56, 1010.

26 Ian Lee, Université Carleton, [Témoignages](#), réunion n° 61, 1025, et Johanne Mullen, Institut pour le partenariat public-privé, [Témoignages](#), réunion n° 61, 0945.

27 Finn Poschmann, [Témoignages](#), réunion n° 56, 0855.

28 Hugh Mackenzie, [Témoignages](#), réunion n° 56, 1020.

abondait dans ce sens : « Ce qui est au cœur des partenariats public-privé, c'est le transfert de risque²⁹. »

Matti Siemiatycki, professeur adjoint, Université de Toronto, a indiqué : « Notre étude [portant sur 28 projets de PPP réalisés en Ontario] a révélé que les primes de risque ajoutées au projet classique s'élevaient en moyenne à 49 %. C'est très élevé, et nous n'avons pas pu trouver de données probantes techniques — les détails des études antérieures n'étaient pas accessibles au grand public — pour nous permettre, en tant que chercheurs, de comprendre si tout cela était réellement fondé sur les expériences antérieures. Nous étions préoccupés, parce que le transfert des risques est, invariablement, l'élément qui fait pencher la balance du côté des partenariats public-privé³⁰. » Ainsi, tout comme l'analyse de l'optimisation des ressources, le Comité suggère que le calcul des primes de risque devrait s'appuyer sur des chiffres vérifiables basés sur des données empiriques.

Conséquences du transfert de risque

Dans un modèle de PPP, le secteur privé joue un rôle direct et, habituellement, contribue financièrement au projet réalisé. L'investissement financier incite le secteur privé à optimiser les ressources et à obtenir un résultat positif. À partir de là, tout débat sur les avantages et les inconvénients des PPP s'articule autour de la question à savoir comment on comprend, évalue et gère le transfert de risque. Ce qu'il faut retenir avant tout au sujet du transfert de risques, c'est qu'il importe d'attribuer le risque à la partie qui doit l'assumer et de veiller à ce que les contrats soient rédigés en conséquence. De l'avis de John McBride, premier dirigeant, PPP Canada : « En ce qui a trait aux PPP, la question est de savoir qui est le mieux placé pour gérer des risques. Dans certains contextes, le secteur privé est mieux placé que le gouvernement pour gérer des risques³¹. »

Les ententes et les contrats de PPP devraient clairement faire état du transfert de risques. Bien des témoins convenaient cependant que cela présentait certaines difficultés. Finn Poschmann, vice-président, Recherche, Institut C.D. Howe, a précisé à cet égard : « Il faut un bon contrat de PPP pour que soit précisé le partage des risques et des dédommagements. Les contrats sont par définition imparfaits et incomplets parce qu'il s'agit de construction mentale humaine. Les contrats sont conclus sous réserve de risque et d'incertitude, d'imperfection et d'asymétrie, et de danger moral potentiel³². »

Le Comité s'est fait dire que, en vertu du modèle de PPP, les secteurs privé et public courent tous deux des risques. Pour certaines ententes de PPP, le risque est entièrement assumé par le secteur privé jusqu'au parachèvement du projet. Le secteur

29 Bert Clark, Infrastructure Ontario, [Témoignages](#), réunion n° 58, 1040.

30 Matti Siemiatycki, [Témoignages](#), réunion n° 58, 0910.

31 John McBride, [Témoignages](#), réunion n° 55, 0920.

32 Finn Poschmann, [Témoignages](#), réunion n° 56, 0855.

privé investit des capitaux dans le projet et le gouvernement fédéral ne débourse rien tant que le projet n'est pas terminé et n'a pas été accrédité par un ingénieur indépendant. En vertu de ces ententes, si quelque chose empêche le secteur privé de terminer le projet, le gouvernement fédéral prend possession des actifs sans déboursier de fonds³³. Les contribuables profitent de ces genres de contrats parce que le risque associé à un projet d'infrastructure est assumé entièrement par le secteur privé et, en cas d'échec, le gouvernement acquiert un actif sans frais pour les contribuables. Pour d'autres ententes de PPP, le Comité s'est fait dire que les contribuables obtiennent parfois un actif pour une fraction de sa valeur³⁴.

Certains risques sont toutefois difficiles à transférer au secteur privé et tendent à demeurer au sein du secteur public. John McBride, premier dirigeant, PPP Canada, a indiqué : « Les risques liés aux autorisations sont souvent difficilement transférables, car ils relèvent du secteur public. Il y a risque de changement externe [...] Le secteur privé est toujours prêt à répondre à vos besoins, mais les risques ont un prix³⁵. » Selon Finn Poschmann, vice-président, Recherche, Institut C. D. Howe, « [i]l y a également un autre risque dont le gouvernement peut facilement se débarrasser : le risque financier à long terme qu'assume le partenaire privé le met dans une situation où il peut faire faillite. Le projet peut échouer et ses promoteurs alors perdent leur investissement. Une grande partie du coût de cet échec sera inévitablement défrayé par le gouvernement³⁶. »

Enfin, le transfert de risque peut également être limité par la structure d'entreprise du partenaire du secteur privé. De l'avis de Toby Sanger, économiste principal, Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP), le transfert de risques au secteur privé est limité par l'utilisation d'entités ad hoc par des entreprises privées. « Dans le cadre des projets de PPP typiques, un exploitant privé ne fournit que 10 à 15 % de l'actif, et il s'établit en tant qu'entité ad hoc'. Cela signifie que même si de grandes entreprises sont en arrière-plan, elles peuvent abandonner le projet n'importe quand et ne perdre que de 10 à 15 % d'actif³⁷. » Il a rappelé que « [p]resque tous les PPP au Canada sont créés sous la forme [d'entités ad hoc], [...] ce qui signifie que le partenaire privé peut faire faillite ou tourner les talons³⁸ ».

33 John McBride, [Témoignages](#), réunion n° 55, 0905.

34 Michael Marasco, [Témoignages](#), réunion n° 56, 1025.

35 John McBride, [Témoignages](#), réunion n° 55, 1010.

36 Finn Poschmann, [Témoignages](#), réunion n° 56, 0900.

37 Toby Sanger, Syndicat canadien de la fonction publique, [Témoignages](#), réunion n° 57, 0855.

38 *Ibid.*, 0945.

CONSIDÉRATIONS RELATIVES À LA PLANIFICATION

Planification initiale

On considère que les PPP imposent une certaine rigueur au processus de planification. Même lorsque la formule du PPP n'est pas l'option privilégiée au terme du processus de planification, la planification initiale des PPP commande une étude plus systématique des coûts, des risques et des résultats attendus. De l'avis de plusieurs témoins, la planification rigoureuse est l'une des principales forces du modèle de PPP. Comme l'a fait valoir Johanne Mullen, présidente, IPPP, « les PPP servent à attirer l'attention sur le besoin de bien définir les objectifs [...] Il nous faut réfléchir à la manière dont nous allons employer les équipements en question, au genre d'installations qu'il nous faut, et à ceux qui vont les utiliser. Notre réflexion doit, en outre, englober les 30 prochaines années³⁹. » Elle a ajouté : « Un des meilleurs moyens d'atténuer les risques de dépassement de coût et de retards est la discipline ainsi imposée au niveau de la planification [...] c'est un fait que les PPP sont un moyen très efficace de parvenir à cette discipline⁴⁰. »

Coûts de transaction et coûts initiaux

Malgré l'importance de la planification initiale, les coûts qu'engendrent la planification initiale et la préparation des soumissions représentent un élément qui est plus élevé dans le cas des projets de PPP. Damian Joy, président et directeur général pour l'Amérique du nord, Bilfinger Berger Project Investments Inc., considère qu'il s'agit là d'une préoccupation importante : « Un autre problème avec les PPP est les coûts de transaction très élevés. Les frais juridiques, les frais organisationnels, les quantités mirobolantes de documentation nécessaire, tout cela s'additionne. Souvent, il n'y a pas d'appel à concurrence en raison de la taille de ces projets⁴¹. »

Des témoins ont fait état de l'ampleur des coûts de transaction des PPP. Matti Siemiatycki, professeur adjoint, Université de Toronto, a affirmé que d'après son étude de 28 projets réalisés en PPP en Ontario, « les coûts de transaction sont de 2 à 3 %, en moyenne⁴² ». Dans cette même veine, Hugh Mackenzie, associé en recherche, CCPA, a indiqué au Comité que « de façon générale il en coûte de 3 à 4 % du coût total

39 Johanne Mullen, [Témoignages](#), réunion n° 61, 0855.

40 *Ibid.*

41 Damian Joy, Bilfinger Berger Project Investments Inc., [Témoignages](#), réunion n° 59, 0855.

42 Matti Siemiatycki, [Témoignages](#), réunion n° 58, 0910.

d'un projet, et ce, pour chacune des parties, afin de préparer les actes et les accords et de faire preuve de diligence⁴³. »

Les coûts de transaction ont aussi une grande incidence sur le seuil fixé pour les projets qui se prêtent au modèle des PPP. Michael Atkinson, président, Association canadienne de la construction (ACC), a indiqué : « Les PPP font appel à une trame complexe de contrats juridiques entre de nombreuses parties, chose plutôt onéreuse pour les participants éventuels. Les coûts transactionnels sont extrêmement élevés, ce qui fait que l'option de PPP n'est réellement viable que pour les grands projets, généralement ceux de l'ordre de 50 millions de dollars et plus⁴⁴. » Selon Michael Marasco, membre du conseil d'administration, CCPPP, « [p]our être viables, ces projets doivent avoir une taille critique afin que les coûts de transaction ne dépassent pas la rentabilité du projet⁴⁵ ».

Cycle de vie intégral

Outre la planification initiale, les PPP font appel à la planification à long terme. Le principe selon lequel les PPP prennent en considération les coûts pour l'ensemble du cycle de vie est basé sur le fait que les résultats sont garantis par le partenaire du secteur privé étant donné qu'il s'agit de contrats fondés sur le rendement. John McBride, premier dirigeant, PPP Canada, a expliqué au Comité : « Non seulement le processus concurrentiel assure une discipline, mais l'optimisation de l'ensemble du cycle de vie — la personne chargée de la conception s'occupera aussi de la construction et de l'entretien — donne le meilleur rendement possible⁴⁶. »

Bon nombre de témoins s'entendent pour dire que l'optimisation des coûts pour l'ensemble du cycle de vie représente un avantage du modèle des PPP. Le fait qu'on tient compte des coûts afférents à l'ensemble du cycle de vie influe sur bien des décisions à l'égard de l'ensemble du projet, et donne en fin de compte un meilleur rapport qualité-prix sur le plan de la conception, de la construction, du fonctionnement, et aussi grâce au processus concurrentiel suivi pour réunir toutes ces composantes. Michael Marasco, membre du conseil d'administration, CCPPP, a indiqué : « Le raisonnement derrière le modèle de conception, de construction, de financement et d'entretien est d'optimiser [...] les coûts totaux du cycle de vie de cet actif⁴⁷. »

On sait généralement que les gouvernements doivent composer avec les déficits d'infrastructure actuels à tous les paliers de gouvernement au Canada. Qui plus est, selon les modes d'approvisionnement habituels, les futurs coûts d'entretien ne sont pas toujours pleinement examinés avant le début des projets d'infrastructure. À propos des difficultés

43 Hugh Mackenzie, [Témoignages](#), réunion n° 56, 0900.

44 Michael Atkinson, Association canadienne de la construction, [Témoignages](#), réunion n° 57, 0900.

45 Michael Marasco, [Témoignages](#), réunion n° 56, 0945.

46 John McBride, [Témoignages](#), réunion n° 55, 0945.

47 Michael Marasco, [Témoignages](#), réunion n° 56, 0925.

qu'occasionne l'établissement des coûts d'entretien de l'infrastructure dans le secteur public, Hugh Mackenzie, associé en recherche, CCPA, a mentionné que « [l]e fait d'assujettir les dépenses d'entretien au cycle budgétaire entraîne la conséquence inévitable [...] de nous retrouver avec des retards d'entretien qui se transforment petit à petit en crise de disponibilité d'infrastructure⁴⁸ ». Comme les coûts augmentent avec le report des travaux d'entretien, Toby Sanger, économiste principal, SCFP, convenait qu'« il est important d'analyser les coûts sur le cycle de vie dans son ensemble, s'assurer que des fonds sont disponibles pour l'entretien et les réparations et éviter d'affamer ces postes budgétaires afin de dégager des fonds pour de nouveaux projets d'immobilisation⁴⁹ ».

Il y a un élément des coûts de l'ensemble du cycle de vie dont on peut davantage tenir compte dans un modèle de PPP par opposition à un modèle d'approvisionnement classique : les coûts de fonctionnement et d'entretien à long terme associés à l'infrastructure prévue. Dans maintes ententes de PPP, l'entretien et le fonctionnement sont souvent du ressort du secteur privé, ce qui a deux conséquences : premièrement, l'engagement financier du secteur public pour les coûts d'entretien et de fonctionnement pendant la durée du contrat de PPP est connu dès le départ; deuxièmement, l'état des actifs liés à l'infrastructure qui reviendront au secteur public à la fin de l'entente est également défini dès le départ. Dans ce contexte, Michael Atkinson, président, ACC, a fait observer :

Étant donné que le consortium sera aussi responsable de cet actif sur une durée de vie de 30 ans [...] Vous allez faire en sorte que pour les 30 ou 35 ans que dure votre responsabilité dans ce projet, vous ne vous êtes pas mis dans une situation où le projet devient pour vous un gouffre financier. Vous allez vouloir vous assurer que l'école est bien conçue et bien construite de telle sorte que la maintenance et l'exploitation de cette installation ne deviennent pas un fardeau⁵⁰.

En ce qui concerne les leçons à tirer des PPP à l'échelon municipal, Brock Carlton, chef de la direction, Fédération canadienne des municipalités (FCM), a indiqué : « La première concerne les investissements stables et sûrs. Effectuer des investissements stables et prévisibles représente la chose la plus importante que les gouvernements puissent faire pour améliorer notre infrastructure. Ces investissements prolongent la vie de notre infrastructure en appuyant des activités régulières de réparation et de maintenance, choses qui représentent le facteur le plus important de réduction des coûts⁵¹. » Sam Katz, maire de Winnipeg, estime que « les projets de PPP procurent à la ville de Winnipeg une certitude budgétaire à long terme, car tous les coûts sont établis dès le départ⁵² ».

48 Hugh Mackenzie, [Témoignages](#), réunion n° 56, 0935.

49 Toby Sanger, [Témoignages](#), réunion n° 57, 1015.

50 Michael Atkinson, [Témoignages](#), réunion n° 57, 1025.

51 Brock Carlton, Fédération canadienne des municipalités, [Témoignages](#), réunion n° 57, 0915.

52 Sam Katz, Ville de Winnipeg, [Témoignages](#), réunion n° 58, 0955.

CONSIDÉRATIONS RELATIVES AU FINANCEMENT

Coûts du financement

L'une des principales raisons souvent invoquées pour que le gouvernement recoure au PPP est que les partenaires du secteur privé fournissent des capitaux. Pour ce qui est du financement, le coût du capital ou le coût d'emprunt est un élément des coûts globaux des projets et il est plus élevé dans le cas de PPP. John McBride, premier dirigeant, PPP Canada, a indiqué : « Le coût du financement par le secteur privé est plus élevé, mais cette implication financière du secteur privé est essentielle si l'on veut obtenir les avantages découlant du transfert des risques et de l'établissement d'une discipline et d'incitatifs pour l'atteinte de meilleurs résultats⁵³. »

Dans le cadre des projets de PPP, les capitaux privés sont à risque, ce qui permet d'instaurer une discipline de marché et des incitatifs. Pour cela, le secteur privé doit fournir du capital de risque et des capitaux d'emprunt, d'où la surveillance considérable exercée par les prêteurs et les investisseurs au cours du processus de diligence raisonnable initial et durant l'exécution. John McBride, premier dirigeant, PPP Canada, a ajouté que le « Canada peut compter sur des marchés financiers rentables et bien nantis. Pour ses projets, le Canada n'est pas dépendant du financement bancaire à long terme, lequel est devenu moins disponible et plus onéreux depuis la crise financière. Le Canada a plutôt été en mesure d'avoir recours au marché des obligations, ce qui a permis la réalisation de projets à un taux de financement concurrentiel⁵⁴. »

Le taux d'actualisation utilisé dans le modèle financier afin de calculer les coûts de financement influe considérablement sur la valeur actuelle nette relative de chaque modèle, car il a une incidence sur tous les flux de trésorerie. Un taux élevé favorise généralement le projet de référence en PPP au détriment du comparateur du secteur public. À l'inverse, un taux bas favorise le comparateur du secteur public au détriment du projet de référence. Le gouvernement fédéral ne prescrit pas de taux d'actualisation pour les projets fédéraux, mais l'utilisation d'un taux lié au taux d'emprunt à long terme du gouvernement fédéral est pratique courante⁵⁵. John McBride, premier dirigeant, PPP Canada, a indiqué que, pour les projets du Fonds PPP Canada, « [l]es écarts sur la dette, qui sont habituellement d'environ 90 % du financement, sont d'environ 200 points de base de plus que ce que les gouvernements peuvent emprunter. Il y a un coût rattaché au financement à long terme⁵⁶. »

53 John McBride, [Témoignages](#), réunion n° 55, 0850.

54 *Ibid.*, 0850.

55 Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, [Lignes directrices pour la mise en œuvre de l'orientation stratégique sur les partenariats public-privé présenté dans le budget fédéral de 2011](#).

56 John McBride, [Témoignages](#), réunion n° 55, 0940.

L'un des points à considérer relativement au financement est la capacité du Canada et des entreprises canadiennes de participer aux projets réalisés dans le cadre de PPP. Michael Atkinson, président, ACC, a affirmé :

Lorsque le principal concessionnaire ou bailleur de fonds est étranger, ce qui a été le cas dans un grand nombre de nos projets de PPP, les sociétés contractantes canadiennes sont souvent désavantagées en ce qui concerne la garantie d'exécution, et ce, en raison du cautionnement [...] L'usage des cautionnements est une chose propre à l'Amérique du Nord et inconnue en Europe, par exemple. Bon nombre de nos sociétés de construction n'ont pas la santé financière requise pour obtenir des lettres de crédit. Elles utilisent le cautionnement pour démultiplier leur bilan allant jusqu'à 15 fois ou 20 fois, mais c'est une pratique que les concessionnaires et les bailleurs de fonds européens ne connaissent pas et qui a posé un obstacle à la participation de certaines — pas toutes — de nos entreprises canadiennes et entreprises établies au Canada, car les concessionnaires étrangers n'acceptent pas les cautionnements en guise de garantie d'exécution⁵⁷.

Considérations relatives à la comptabilisation

Les critiques des PPP soulèvent des préoccupations concernant le financement hors bilan, mais les tenants des PPP au Canada soutiennent que cela ne se fait pas au pays. Selon John McBride, premier dirigeant, PPP Canada, « [J]e Canada utilise les PPP pour les bonnes raisons [...] Il ne s'agit pas de faire du financement hors bilan, mais plutôt de procéder à une analyse approfondie pour déterminer si le PPP est la meilleure option d'approvisionnement afin d'optimiser l'investissement⁵⁸. » Il ajoute : « Le Canada a été très clair quant à l'application de ses normes de comptabilité publique : les projets PPP sont [comptabilisés]⁵⁹. »

Matti Siemiatycki, professeur adjoint, Université de Toronto, a expliqué : « L'idée des partenariats public-privé étant la source de nouvel argent était aussi largement perçue comme une façon de soustraire des investissements publics aux processus de comptabilité du gouvernement. C'était un peu comme un tour de magie utilisé au Royaume-Uni. Ces projets, surtout au Canada, je crois, sont comptabilisés, et c'est la bonne façon de procéder⁶⁰. »

La majorité des témoins s'entendent pour dire que les PPP au Canada sont comptabilisés convenablement dans les états financiers du gouvernement. Mark Romoff, président et directeur général, CCPPP, a dit au Comité : « Quand on lance un partenariat public-privé, le titre de créances se retrouve dans les livres comptables dès le départ. Tous les chiffres sont comptabilisés pour les PPP au Canada⁶¹. » Aussi, Sarah Clark,

57 Michael Atkinson, [Témoignages](#), réunion n° 57, 0905.

58 John McBride, [Témoignages](#), réunion n° 55, 0850.

59 *Ibid.*, 0910.

60 Matti Siemiatycki, [Témoignages](#), réunion n° 58, 0940.

61 Mark Romoff, [Témoignages](#), réunion n° 56, 0940.

présidente et directrice générale, Partnerships BC, a indiqué : « Les coûts en capital du projet sont comptabilisés de la même manière que pour un projet classique⁶². »

62 Sarah Clark, Partnerships BC, [Témoignages](#), réunion n° 59, 0950.

RENFORCEMENT DES CAPACITÉS ET EXPERTISE NÉCESSAIRES POUR AMÉLIORER LA PASSATION DE MARCHÉS

Bien que les PPP au Canada ne donnent pas lieu à du financement hors bilan, il faut reconnaître que les ententes de PPP sont complexes et qu'elles impliquent des décisions relatives à la comptabilisation.

Renforcement des capacités

Le secteur public doit résoudre la question que pose la diversité des compétences nécessaires au sein des organismes et ministères à tous les ordres de gouvernement pour la gestion des projets d'infrastructure. PPP Canada devrait continuer de promouvoir le développement des compétences et la mise en commun de l'expertise en gestion de projets d'infrastructure et en rédaction de contrats afin d'aider les ministères et les organismes à mieux gérer les projets, qu'ils soient réalisés en PPP ou selon le modèle conventionnel.

Les points forts du modèle d'approvisionnement fondé sur des PPP résident essentiellement dans le fait que l'accent est mis grandement sur la gestion de l'infrastructure. Toby Sanger, économiste principal, SCFP, a mentionné : « Infrastructure Ontario fait un travail remarquable de gestion de projets. L'organisme fait un meilleur travail de gestion de projets pour un hôpital à Timmins ou à North Bay que ne peut faire le conseil d'administration de l'hôpital de North Bay ou de l'hôpital de Timmins parce qu'Infrastructure Ontario s'occupe littéralement de douzaines de projets⁶³. » Selon lui, il serait possible de tirer parti de ces avantages et de négocier de meilleures ententes avec le secteur privé en recourant à d'autres modèles d'approvisionnement.

Brock Carlton, chef de la direction, FCM, a insisté sur la nécessité de renforcer les capacités à tous les ordres de gouvernement. Il a dit au Comité :

[N]ous devons investir dans le savoir, le soutien et la formation. C'est aux municipalités individuelles que revient la décision de choisir quand recourir aux modèles de PPP; cependant, les municipalités ont besoin d'information et d'expertise pour faire un choix éclairé, ainsi que de soutien pour gérer de nouveaux contrats de partenariat compliqués. Les municipalités peuvent hésiter à opter pour cette option en raison du coût des analyses de rentabilisation, de la longueur du processus de demande des programmes et des coûts juridiques initiaux. Les programmes actuels de PPP ne fournissent pas le soutien dont les municipalités ont besoin. Sans cela, il continuera d'être difficile

63 Toby Sanger, [Témoignages](#), réunion n° 56, 0905.

d'augmenter le recours aux PPP au Canada. Le nouveau plan d'infrastructure devrait prévoir un tel appui⁶⁴.

Dans cet ordre d'idées, Adam Thompson, conseiller en politiques, Fédération canadienne des municipalités, a indiqué :

[L]es municipalités sont passées maîtres en gestion de projets de construction. Nos membres construisent, exploitent et entretiennent une très vaste gamme d'infrastructures à la grandeur du pays. Les PPP exigent vraiment des compétences différentes, entre autres un savoir-faire en gestion de contrats, des compétences parfois très coûteuses à acquérir pour une municipalité [...] lorsqu'il s'agit de fournir des investissements stables et sûrs dans nos collectivités, il importe aussi de reconnaître que nous avons beaucoup de progrès à accomplir afin de munir les municipalités des renseignements dont elles ont besoin pour être à même de déterminer si un PPP leur convient [...] Ce sont des leçons de cet ordre que nous sommes très impatients d'apprendre, pour en discuter, grâce au plan d'infrastructure à long terme⁶⁵.

Passation de marchés

Le gouvernement fédéral doit veiller à se doter des compétences nécessaires pour rédiger des contrats exhaustifs pour des PPP, car ces contrats peuvent être très complexes et fort détaillés. Mal conçus, ils peuvent donner lieu à des ambiguïtés et à des distorsions. Se souvenant de ce qu'il appelle un « mauvais contrat », Finn Poschmann, vice-président, Recherche, Institut C. D. Howe, a dit : « [C]e que l'on peut faire, c'est de chercher à assurer la transparence du contrat. La transparence est un bon moyen de s'assurer que tout est en règle⁶⁶. » À la question de savoir si les chances de réussite augmentent avec le niveau de détail du contrat, M. Poschmann a répondu que « c'est généralement le cas. On ne peut pas préciser absolument tout, mais on essaie toujours d'être le plus précis possible. Chaque lacune dans le contrat risque d'entraîner une erreur, un oubli ou des renseignements asymétriques, comme il arrive entre un promoteur et le gouvernement⁶⁷ ».

Les contrats de PPP peuvent être plus rigides à long terme que d'autres modèles pour l'exécution des projets en raison des compromis qu'ils impliquent. Matti Siemiatycki, professeur adjoint, Université de Toronto, a dit à ce propos : « Dans le cas de contrats ou de concessions qui s'étirent sur 25, 50 ou 99 ans [...] de telles ententes peuvent limiter la marge de manœuvre du gouvernement et sa capacité d'apporter des changements au système au fil du temps, de répondre à de nouveaux objectifs stratégiques, de changer ses structures de frais d'utilisation [...] et de réaliser des objectifs nouveaux et changeants.

64 Brock Carlton, [Témoignages](#), réunion n° 57, 0915.

65 Adam Thompson, Fédération canadienne des municipalités, [Témoignages](#), réunion n° 57, 0935.

66 Finn Poschmann, [Témoignages](#), réunion n° 56, 0955.

67 *Ibid.*, 1010.

Cette perte de souplesse est un défi clé auquel il faut penser lorsqu'on envisage un partenariat public-privé⁶⁸. »

Dans le cadre du projet d'approvisionnement selon d'autres modèles des écoles de l'Alberta, le projet initial ne permettait pas la location d'espaces à des tiers, ce qui posait problème pour la collectivité, qui loue souvent des espaces dans les écoles pour réaliser des activités. Sarah Hoffman, présidente, Conseil scolaire des Écoles publiques d'Edmonton, a mentionné que « la deuxième phase des écoles prévoyait une certaine souplesse sur ce plan [...] Ce point devra continuer à être surveillé pendant toute la durée de l'entente⁶⁹ ».

68 Matti Siemiatycki, [Témoignages](#), réunion n° 58, 0910.

69 Sarah Hoffman, Écoles publiques d'Edmonton, [Témoignages](#), réunion n° 57, 0915.

TRANSPARENCE ET SURVEILLANCE

Transparence

Comme il en a été question précédemment, lorsque les gouvernements évaluent le rapport qualité-prix de différentes formules d'approvisionnement et recommandent un modèle optimal, la prime associée au transfert de risque les fait souvent opter pour le modèle en PPP. Or, certains critiques des PPP affirment qu'une plus grande transparence s'impose⁷⁰.

Souvent, les gouvernements doivent traiter des documents techniques qui évaluent la viabilité des projets de PPP de façon confidentielle en raison de la nature délicate de ces documents sur le plan commercial. Hugh Mackenzie, associé en recherche, CCPA, a mentionné : « L'un des grands défis pour ceux qui ne font pas partie du cercle [...] pour effectuer une analyse critique de ces éléments est l'insuffisance des renseignements disponibles pour évaluer ces contrats⁷¹. » Au sujet de l'analyse de contrats conclus dans le cadre de PPP, il a affirmé : « Il était impossible de dire quelles étaient les modalités du contrat. Des centaines de pages ont été rendues disponibles sur le site Web d'Infrastructure Ontario, mais pas un chiffre. C'est comme si quelqu'un avait fait une recherche et remplacé par une ligne noire tous les chiffres⁷². » John McBride, premier dirigeant, PPP Canada, a cependant soutenu : « Pour ce qui est des structures contractuelles, il est difficile de partager avec vous des contrats spécifiques ou des structures contractuelles, car c'est très complexe. Ce sont des ententes légales⁷³. »

PPP Canada a également indiqué : « Lorsque nous faisons un investissement avec des provinces ou des municipalités, il y a obligation de publier l'étude de la valeur ajoutée, qui compare les coûts du modèle traditionnel à ceux du modèle de PPP. Cette analyse doit être publiée⁷⁴. » Matti Siemiatycki, professeur adjoint, Université de Toronto, a cependant mentionné que les évaluations de l'optimisation des ressources ne fournissent pas les données clés nécessaires pour se faire une idée précise des ententes de PPP. Dans le cadre de ses recherches dans des documents gouvernementaux de l'Ontario qui comparaient les évaluations de l'optimisation des ressources de 28 projets de PPP⁷⁵, il a dit au Comité : « [N]ous n'avons pas pu trouver de données probantes techniques — les détails des études antérieures n'étaient pas accessibles au grand public — pour nous

70 John Loxley, Université du Manitoba, [Témoignages](#), réunion n° 59, 0845.

71 Hugh Mackenzie, [Témoignages](#), réunion n° 56, 1000.

72 *Ibid.*

73 John McBride, [Témoignages](#), réunion n° 55, 0915.

74 *Ibid.*, 0945.

75 Matti Siemiatycki et Naeem Farooqi, « Value for Money and Risk in public-Private Partnerships: Evaluating the Evidence », *Journal of the American Planning Association*, vol. 78, n° 3, été 2012.

permettre, en tant que chercheurs, de comprendre si tout cela était réellement fondé sur les expériences antérieures [...] Je ne dis pas que c'est inexact, je dis que nous n'avons pas pu trouver de données probantes pour le corroborer⁷⁶. »

Par contre, Michael Marasco, membre du conseil d'administration, CCPPP, a expliqué que puisque les contrats de PPP sont habituellement financés au moyen d'obligations, ils sont tous cotés sur le marché⁷⁷. En outre le Comité a appris que les détails financiers pour ces types de projets sont disponibles publiquement par le biais de rapports des firmes d'évaluation de crédit.

Surveillance

Au Canada, dans la fonction publique fédérale, on a coutume d'embaucher un expert indépendant chargé de surveiller le processus d'adjudication et de produire un rapport indépendant sur la transparence et l'équité de ce processus. En parlant du projet de construction de l'installation à long terme pour le Centre de la sécurité des télécommunications Canada, James Paul, président et premier dirigeant, Construction de Défense Canada, a mentionné : « La collaboration, dans le cadre de cette transaction, est relativement unique, ou, du moins, très avant-gardiste. En effet, on a organisé un certain nombre de réunions et d'échanges d'information avant de demander aux soumissionnaires intéressés de présenter une soumission. Tout cela a été fait avec la pleine participation et l'interaction d'une personne responsable d'assurer l'équité, parce qu'il fallait veiller à ce qu'aucun soumissionnaire ne soit avantagé⁷⁸. »

Bien que la planification initiale comporte une surveillance accrue, la surveillance à long terme des marchés d'approvisionnement est tout aussi importante. Vu le cycle de vie à long terme des projets en question, la capacité des gouvernements de veiller au respect des engagements prévus dans les ententes de PPP est essentielle à la réussite des projets et fait appel à la diligence raisonnable.

En Colombie-Britannique, Sarah Clark, présidente et directrice générale, Partnerships BC, a mentionné qu'une équipe est chargée de surveiller les travaux de construction. Cette équipe est toutefois plus petite qu'elle ne l'est habituellement dans le cadre des projets de construction habituels, car les entrepreneurs sont responsables de l'assurance et du contrôle de la qualité de leurs travaux, et ils doivent communiquer à la province les résultats des tests qu'ils effectuent. Les entrepreneurs embauchent les contrôleurs que la province embaucherait normalement. L'équipe de surveillance qui supervise les essais pour le compte de la province s'assure que les essais sont effectués; elle peut consulter en tout temps les dossiers de l'entrepreneur et effectue quotidiennement des essais au hasard sur le chantier. Au cours des 30 années sur

76 Matti Siemiatycki, [Témoignages](#), réunion n° 58, 0905 et 0910.

77 Michael Marasco, [Témoignages](#), réunion n° 56, 1000.

78 James Paul, Construction de Défense Canada, [Témoignages](#), réunion n° 58, 0855.

lesquelles s'échelonne le projet, les partenaires du secteur privé sont rémunérés selon le rendement et ils peuvent être pénalisés en cas d'échec⁷⁹.

Marcus Akhtar, directeur de projet de l'hôpital régional et du centre pour le cancer d'Abbotsford, John Laing Investments Ltd., a dit au Comité : « Nous imposons à tous nos sous-traitants un grand nombre de cahiers des charges très probants. Par exemple, un des avantages d'un projet PPP tient au fait que nous sommes très motivés pour garantir que l'ouvrage est opérationnel tout le temps. Par exemple, si un bloc opératoire était hors d'usage toute une journée, nous devrions verser une pénalité d'environ 3 000 \$ par jour. On peut imaginer que s'agissant de plusieurs blocs opératoires, la somme serait appréciable⁸⁰. » Sarah Clark, présidente et directrice générale, Partnerships BC, a ajouté : « Ce ministère [Transports] doit effectuer une surveillance considérable, mais il n'a pas à faire le travail. On fait appel à des agences respectées et qualifiées en matière de vérification⁸¹. »

79 Sarah Clark, [Témoignages](#), réunion n° 59, 1010.

80 Marcus Akhtar, Hôpital régional et centre pour le cancer d'Abbotsford pour John Laing Investments Ltd., [Témoignages](#), réunion n° 59, 1015.

81 Sarah Clark, [Témoignages](#), réunion n° 59, 1015.

À mesure que le marché des PPP prend de l'expansion, malgré d'importants déficits au chapitre de l'infrastructure, il importe de bien déterminer quelles sont les circonstances dans lesquelles les projets de PPP sont plus avantageux pour les contribuables. Il faut aussi déterminer les limites du modèle des PPP et les situations qui se prêtent et celles qui ne se prêtent pas à ce modèle. Les PPP sont un outil supplémentaire, mais comme pour n'importe quel outil, il faudrait y recourir seulement dans les situations appropriées. Ce sont dans les projets vastes et complexes, où l'innovation peut réduire les coûts du cycle de vie et faciliter les travaux d'infrastructure, que les PPP sont les plus avantageux. Les projets compliqués et à vocation particulière justifient également le recours aux PPP.

Pour ce qui est des avantages, les PPP contribuent à l'amélioration de la planification initiale, au développement de la planification à long terme, à l'optimisation des coûts globaux du cycle de vie, à l'amélioration de la surveillance aux différentes étapes de la gestion des projets, à la répartition appropriée des risques, tout en incitant à l'innovation et à l'exécution des projets en fonction des budgets et des échéanciers.

Toutefois, même si les projets réalisés dans le cadre d'une entente de PPP peuvent être de meilleure qualité, réalisés plus rapidement et utiliser moins de ressources financières que les modèles d'approvisionnement classiques, ils comportent aussi des limites.

Amélioration du cadre d'approvisionnement

Au cours des 20 dernières années, le Canada est devenu un chef de file mondial dans le domaine des PPP, ce qui lui vaut d'attirer des concepteurs de PPP et des partenaires des quatre coins du globe pour qu'ils investissent dans l'infrastructure canadienne. Le Canada a élaboré un modèle qui intègre des pratiques exemplaires et des enseignements d'un peu partout dans le monde. Le processus d'apprentissage n'est toutefois pas terminé et les gouvernements doivent analyser leurs échecs, ainsi que leurs succès, afin de déterminer les points devant être améliorés sur le plan des approvisionnements, qu'il s'agisse de PPP ou de modèles conventionnels. Ces derniers pourraient bénéficier de la discipline et de la surveillance habituellement associées aux projets de PPP, car ils seraient beaucoup plus efficaces et donneraient de bien meilleurs résultats. Enfin, concevoir des systèmes et repenser les mécanismes de rapports pourraient inciter le secteur public à améliorer la façon dont il gère tous les projets, y compris ceux qui sont réalisés en vertu des modèles conventionnels.

CONCLUSION

Recommandations du Comité

Le Comité s'est fait dire par les témoins que le modèle des PPP est une façon novatrice de plus en plus répandue de construire des infrastructures dont le Canada a grandement besoin. Comparativement au modèle d'approvisionnement conventionnel, les PPP sont particulièrement bien adaptés aux projets complexes et de grande envergure.

Avant de décider si une option de PPP est la meilleure façon de réaliser un projet donné, le Comité recommande d'accorder une attention particulière aux facteurs suivants : analyse approfondie de l'optimisation des ressources, transfert du risque, coûts de transaction et coûts initiaux, considérations financières et entretien à long terme.

En outre, le Comité reconnaît que la transparence et la surveillance doivent faire partie intégrante du processus et que le gouvernement fédéral devrait faire davantage pour intégrer aux ententes de PPP des mécanismes favorisant la transparence, la surveillance et la production de rapports.

Le Comité recommande que le calcul des primes de risque s'appuie sur des chiffres vérifiables basés sur des données empiriques pour les projets de PPP menés par le gouvernement fédéral.

Le Comité recommande également qu'une méthode d'analyse permettant une optimisation des ressources soit prévue pour les projets de PPP menés par le gouvernement fédéral et que de l'information précise et complète soit toujours disponible concernant les calculs détaillés pour l'optimisation des ressources.

Le Comité souligne le travail de PPP Canada pour ce qui est de faire progresser les connaissances et l'expertise dans le domaine des PPP, et encourage le renforcement des capacités dans le cadre de son mandat. Enfin, le Comité recommande que PPP Canada envisage d'accélérer la production d'un document guidant les intervenants des PPP dans leurs analyses.

ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
<p>PPP Canada Inc. John McBride, premier dirigeant</p>	2012/10/04	55
<p>Centre canadien de politiques alternatives Hugh Mackenzie, associé en recherche</p>	2012/10/16	56
<p>Conference Board du Canada Vijay Gill, directeur adjoint, Politique publique</p>		
<p>Conseil canadien pour les partenariats public-privé Michael Marasco, membre du conseil d'administration Mark Romoff, président et directeur général</p>		
<p>Institut C.D. Howe Finn Poschmann, vice-président, Recherche</p>		
<p>Association canadienne de la construction Michael Atkinson, président</p>	2012/10/18	57
<p>Écoles publiques d'Edmonton Sarah Hoffman, présidente du conseil scolaire John Nicoll, directeur général des installations Edgar Schmidt, surintendant d'écoles</p>		
<p>Fédération canadienne des municipalités Brock Carlton, chef de la direction Adam Thompson, conseiller en politiques</p>		
<p>Syndicat canadien de la fonction publique Toby Sanger, économiste principal</p>		
<p>Construction de Défense Canada James Paul, président et premier dirigeant</p>	2012/10/23	58
<p>Gouvernement de l'Ontario Drew Fagan, sous-ministre, Ministère de l'infrastructure</p>		
<p>Infrastructure Ontario Bert Clark, président et directeur général</p>		
<p>University of Toronto Matti Siemiatycki, professeur adjoint, Département de géographie et programme en planification</p>		

Organismes et individus	Date	Réunion
<p>Ville de Winnipeg Sam Katz, maire Rhea Yates, attachée de presse</p>	2012/10/23	58
<p>Bilfinger Berger Project Investments Inc. Damian Joy, président et directeur général pour l'Amérique du Nord</p> <p>John Laing Investments Ltd. Marcus Akhtar, directeur de projet, Colombie-Britannique, Opérations, hôpital régional et centre pour le cancer d'Abbotsford Tara Rogers, directrice des soumissions, Expansion des entreprises</p> <p>Partnerships British Columbia Larry Blain, président, Conseil d'administration Sarah Clark, présidente et directrice générale</p> <p>University of Manitoba John Loxley, professeur, Département de science économique</p>	2012/10/25	59
<p>À titre personnel Ian Lee, professeur, Sprott School of Business, Carleton University</p> <p>Fengate Capital Management Ltd. George Theodoropoulos, directeur général des infrastructures</p> <p>Institut pour le partenariat public-privé Roger Légaré, directeur général Johanne Mullen, présidente</p>	2012/11/01	61

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents ([réunions n^{os} 55, 56, 57, 58, 59, 61, 67, 71, 72, 73 et 75](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Pat Martin

Rapport supplémentaire du Nouveau Parti Démocratique du Canada

Le Nouveau Parti démocratique souhaite remercier tous les témoins qui ont comparu devant le comité OGGO dans le cadre de l'étude sur les partenariats public-privé (PPP). Leurs témoignages ont offert des perspectives et des points de vue précieux concernant leurs expériences avec ce modèle de mise en œuvre de projet d'infrastructure. Ils nous ont aussi fait part de suggestions sur les limites de l'usage de ce modèle ainsi que des recommandations sur comment il peut être amélioré.

Alors que le rapport du comité documente soigneusement la plupart des témoignages entendus, nous trouvons que la recommandation n'informe pas adéquatement la Chambre des visions détaillées ainsi que des conseils pratiques que nous ont offerts ces personnes qui avaient de l'expérience en projets PPP. Pourtant, ces conseils sont utiles pour garantir une plus grande reddition de comptes, une meilleure surveillance des dépenses gouvernementales ainsi qu'une meilleure gestion des projets d'infrastructure, y compris ceux qui sont mis en œuvre par modèle PPP. Plusieurs des protections recommandées, si elles sont prises en considération puis adoptées, pourraient selon nous permettre l'amélioration de la transparence et de l'efficacité des projets PPP, plus particulièrement en ce qui concerne les évaluations d'optimisation des ressources. L'objectif principal est de préserver l'accès des Canadiens à des services publics accessibles et adéquats.

Le NPD adhère au principe fondamental selon lequel les décisions concernant la mise en œuvre et la surveillance des infrastructures publiques et des services doivent être fondées sur une bonne gouvernance et une bonne administration publique, non pas une préférence idéologique pour le secteur privé au détriment du secteur public.

En ce moment, seulement 10 à 20 % des nouveaux projets d'infrastructure sont mis en œuvre à l'aide du modèle PPP. Ainsi, il est important de reconnaître les limites de ce modèle, surtout en ce qui concerne la satisfaction des besoins croissants d'infrastructure. L'attention du gouvernement devrait plutôt porter sur l'amélioration de la gestion de la majorité des infrastructures neuves ou rénovées qui sont financées par des fonds publics et gérés par les pouvoirs publics.

Le modèle PPP peut favoriser l'optimisation des ressources de certains projets d'infrastructure dans les cas où le modèle offre des avantages à valeur ajoutée, mesurables, rendant les services aux citoyens plus accessibles, et de meilleure qualité, tout en assurant la plus grande transparence et l'intégrité du processus utilisé. Toutefois, un certain nombre de conditions préalables doivent être présentes afin de garantir la réédition de compte et l'accès continu à des services publics accessibles, abordable et de haute qualité.

Ainsi, nous recommandons que les mesures suivantes soient prises afin de garantir une plus grande efficacité, une plus grande uniformité ainsi qu'une plus grande imputabilité dans l'utilisation du modèle PPP :

1. Que le gouvernement fédéral suive l'exemple de provinces, comme le Manitoba, et qu'il mette en place des lois obligeant une plus grande transparence et une meilleure reddition de comptes; qu'il mette sur pied un processus d'évaluation des projets PPP en prévoyant une évaluation de l'optimisation des ressources pour tenir compte des conflits d'intérêts possibles; et, qu'il crée et remplit des fonctions de surveillance et de vérification.
2. Que tout financement fédéral de projets d'infrastructure dans d'autres juridictions soit accessible à partir d'un fond consolidé, au lieu d'un fond dédié uniquement aux PPP, laissant à chaque province et municipalité le choix du modèle de financement approprié.
3. Qu'étant donné l'expérience restreinte du Canada en exploitation et en entretien privatisé à long terme des infrastructures publiques, le modèle PPP doit subir une évaluation à plus long terme afin de déterminer les coûts, les risques et l'accessibilité qui y sont associés.

De plus, l'étude entreprise par le comité a révélé l'existence de problèmes concernant la transparence, le manque d'imputabilité, l'expertise du secteur public, la capacité d'utilisation du modèle PPP ainsi que les rôles conflictuels de PPP Canada. Afin de répondre à ces préoccupations, le NPD recommande que les mesures concrètes suivantes soient mises en application dans les projets d'infrastructures mis en œuvre ou financés, entièrement ou en partie, par le gouvernement fédéral :

4. Que le bureau de PPP Canada soit remplacé par une agence autonome se rapportant à TPSGC avec la responsabilité d'appuyer le secteur public dans l'identification de projets PPP potentiels, dans la négociation et la gestion des projets PPP. L'argent des contribuables ne devrait pas être alloué pour la promotion des PPP.
5. Que la pleine divulgation au public soit obligatoire pour toute information ou toute donnée considérée dans le processus d'évaluation initial qui sert à sélectionner le modèle de mise en œuvre PPP et pour toute évaluation d'optimisation des ressources pour les projets de PPP.
6. Que le directeur parlementaire du budget reçoive le mandat de revoir toute évaluation d'optimisation des ressources afin de mener une vérification indépendante des renseignements et des suppositions sous-tendant le calcul d'optimisation des ressources.

7. Que le surveillant de l'équité de TPSGC reçoive le mandat de surveiller et d'étudier tout processus d'appel d'offres et de faire connaître publiquement les conditions de tout contrat en PPP tout en respectant la confidentialité des informations commerciales.
8. Que toute entité fédérale ou tout bénéficiaire de subvention fédérale soit obligé de mener des consultations publiques avant d'aller de l'avant avec le processus d'appel d'offres pour qu'il puisse relever et étudier les avantages économiques régionaux et les modalités liés au projet PPP proposé.
9. Qu'un processus ouvert, compétitif et transparent soit obligatoire pour tous les projets de PPP avec un minimum de trois soumissionnaires dans tout processus compétitif.
10. Toutes les ententes PPP doivent faire état de la totalité des coûts financiers et des coûts liés à la livraison de services à des intervalles fixes tout au long du partenariat. TPSGC se doit de faire un rapport public sur ces états financiers sur une base annuelle.
11. Que la priorité lors de l'évaluation de tout processus de mise en œuvre privatisé, y compris le modèle PPP, soit la prestation de services publics essentiels de haute qualité, abordables et accessibles.

