



Institut Économique  
de Montréal

Septembre 2003

# Des services publics plus efficaces grâce au partenariat public-privé

Avec l'élection, à Québec, d'un gouvernement ayant déclaré son intention de revoir le modèle québécois, l'heure du partenariat public-privé (PPP) pourrait enfin être arrivée. La nouvelle présidente du Conseil du trésor a déclaré vouloir entreprendre une vaste opération de réingénierie de l'État, notamment en ayant recours plus fréquemment au partenariat public-privé<sup>1</sup>. Des gestes avaient déjà été posés au cours des dernières années: le Conseil du trésor s'est par exemple doté en 1999 d'un Bureau des partenariats d'affaires (BPA)<sup>2</sup>. L'Institut pour le partenariat public-privé réunit les entreprises et les intervenants publics intéressés par ce mode de prestation des services<sup>3</sup>. Dans le monde de la recherche, le CIRANO<sup>4</sup> et le CEFRIO<sup>5</sup> en ont étudié plusieurs facettes. Mais en dépit de toute cette activité intellectuelle, le Québec n'a pas jusqu'à présent fait appel au PPP autant que plusieurs pays de l'OCDE, ni même autant que plusieurs provinces canadiennes.

## Plusieurs modèles de PPP

Selon la définition du BPA : « Le partenariat d'affaire public-privé est une entente contractuelle entre des partenaires public et privé qui stipule des résultats à atteindre pour améliorer la prestation de services publics. Cette entente établit un partage réel des responsabilités, des investissements, des risques et des bénéfices de manière à procurer des avantages mutuels qui favorisent l'atteinte des résultats. »

Le tableau 1 analyse les modèles de PPP les plus courants, et permet de les distinguer de l'impartition. On y constate que l'impartition porte généralement sur des fonctions de soutien, comme l'entretien d'immeubles, l'organisme public demeurant responsable du service complet. En revanche, presque tous les modèles de PPP portent sur la prestation d'un service ou l'exploitation

d'une infrastructure qui bénéficie directement aux citoyens, comme une autoroute. Dans le PPP, le service au citoyen dépend de l'exploitation d'un actif significatif (immeuble ou équipement), tandis que l'impartition porte typiquement sur des fonctions exercées par des travailleurs.

Parmi les modèles de PPP, l'affermage se distingue de la concession par la séparation qu'elle suppose entre la propriété d'un actif et son exploitation. Lorsqu'il est chargé de l'exploitation, le partenaire privé peut être rémunéré par voie de tarification de l'utilisateur ou par l'État sur la base de prix-fantômes. Quand il s'agit de tarification, l'État garde souvent un droit de regard sur la fixation du tarif. Alors qu'une entente d'impartition dure typiquement de un à cinq ans, un PPP se prolonge pendant dix, vingt ou trente ans.

*Le Québec n'a pas jusqu'à présent fait appel au PPP autant que plusieurs pays de l'OCDE, ni même autant que plusieurs provinces canadiennes.*

<sup>1</sup> Conseil du trésor, *Budget de dépenses 2003-2004*, Volume IV.

<sup>2</sup> <http://www.tresor.gouv.qc.ca/marche/partenariats/index.htm>

<sup>3</sup> <http://www.ipp.org>

<sup>4</sup> <http://www.cirano.qc.ca>

<sup>5</sup> [http://www.cefr.io.qc.ca/projets/proj\\_12.cfm](http://www.cefr.io.qc.ca/projets/proj_12.cfm)



Tableau 1

**Principaux modèles de partenariat public-privé**

Modèle	Impartition	Partenariat public privé		
		Affermage A Le partenaire privé construit un actif et le loue à l'État qui l'exploite ( <i>Build, Own, Lease</i> )	Affermage B Le partenaire privé exploite un actif existant appartenant à l'État et lui verse un loyer	Concession Le partenaire privé construit un actif (ou acquiert de l'État un actif existant pour le rénover), l'exploite, puis le cède à l'État à terme ( <i>Build, Own, Operate, Transfer</i> )
Exemple typique	Gestion d'installations	Nouvel hôpital (ex : Royal Ottawa)	Systèmes de transport en commun (ex : traversiers)	Construction d'une autoroute (ex : 407 à Toronto)
Qui est propriétaire des actifs?	État	Actionnaires privés	État	Actionnaires privés puis État
Comment le partenaire privé est-il rémunéré?	Paiements de l'État	Loyer payé par l'État	Tarification à l'usage ou prix-fantômes chargés à l'État, en plus d'une possibilité de subventions de fonctionnement	
Qui détermine le prix/tarif demandé à l'utilisateur final, le cas échéant ?	État	État	Contrat ou partenaire privé, parfois soumis à une autorité réglementaire	
Qui est responsable du service devant la population?	État	État	Partenaire privé	
Qui est l'employeur des ressources humaines?	Impartiteur, sous réserve de l'article 45 du Code du travail	État	Partenaire privé, sous réserve de l'article 45 du Code du travail dans le cas d'une infrastructure ou d'une activité déjà existante	
Qui fournit le capital?	État	Partenaire privé	État	Concessionnaire, parfois avec un apport de fonds publics
Qui assume le risque de dépassement des coûts, des pertes et profits?	Impartiteur, pour ce qui est de la fonction précise dont il est responsable	Séparation des risques reliés à la construction et la propriété de l'actif de ceux reliés à l'exploitation du service		Concessionnaire
Durée typique de la relation	1 à 5 ans	10-12 ans	10-12 ans	20-30 ans

\* Une version plus détaillée de ce tableau peut être consultée sur le site de l'IEDM à [www.iedm.org](http://www.iedm.org).

**Des expériences inspirantes**

Même si plusieurs pays de l'OCDE (notamment la France, le Royaume-Uni, les États-Unis, l'Australie et la Suède) ont pris les devants en matière de PPP, il n'est plus nécessaire d'étudier les expériences étrangères: ici même au Canada, on recense désormais plus d'une centaine de projets dont le Québec peut s'inspirer<sup>6</sup>.

Le cas des Services de santé Royal Ottawa permet de distinguer l'impartition du PPP et d'illustrer l'évolution de

cette institution ontarienne depuis le premier modèle vers le second. En 1995, Royal Ottawa, qui regroupe trois établissements consacrés à la santé mentale, a confié à une entreprise spécialisée en gestion d'installations tous ses services non médicaux : exploitation et entretien des immeubles, sécurité, alimentation et nutrition, lingerie, entretien ménager et gestion du matériel. Résultat : des économies annuelles de l'ordre de 15% par rapport au budget de base des services impartis. L'entente a entraîné le transfert vers l'impartiteur d'une centaine d'employés syndiqués.

<sup>6</sup> Les deux exemples cités sont tirés d'une publication du BPA : <http://www.tresor.gouv.qc.ca/marche/acrobat/projets-papp.pdf>.  
Pour plus d'information, voir : <http://www.pppcouncil.ca/publications.asp>.



Devant ces résultats positifs, Royal Ottawa est devenue en 2001 l'une des deux premières institutions de santé ontariennes à recourir à un PPP pour la construction d'une nouvelle installation, dans le cadre du programme SuperBuild du gouvernement de l'Ontario<sup>7</sup>. Le nouvel Hôpital Royal Ottawa de 188 lits sera conçu, bâti, financé, exploité, géré et entretenu par un partenaire privé, qui louera l'installation à l'hôpital par un bail à long terme. La propriété et l'exploitation non médicale de la nouvelle installation seront entre les mains du secteur privé, mais le financement et la prestation des services de santé mentale resteront du ressort du secteur public, dans le respect de la Loi canadienne sur la santé.

Le cas des services de traversiers de la baie de Fundy, dans les provinces atlantiques, montre comment une entente d'affermage (de type B, dans le tableau) a été transformée en une concession où le partenaire privé possède l'actif et exploite un service collectif destiné directement à la population. En 1997, Transport Canada confiait à un partenaire privé les services de traversiers assurés auparavant par une société de la Couronne sur les liaisons Yarmouth (N.-E.) / Bar Harbour (Maine) et Digby (N.-E.) / Saint-Jean, (N.-B.). L'État restait propriétaire des navires en les louant au partenaire privé, tandis que celui-ci prenait en charge l'exploitation du service, sur une base commerciale, ainsi que les risques d'affaires.

Toutefois, dans le cas de la liaison Yarmouth / Bar Harbour, le partenaire privé a négocié en 1998 une nouvelle entente en vertu de laquelle il s'est engagé à fournir et à financer un nouveau traversier rapide. Résultat : la durée du trajet Yarmouth / Bar Harbour a chuté de 6,5 à 2,75 heures et l'achalandage a doublé. Les tarifs aux usagers ont augmenté au rythme de l'inflation même si la subvention fédérale (de 11,5 M\$ de 1997 à 2000) a été éliminée. Quatre-vingt-quinze pour cent du personnel du partenaire privé est composé d'employés de l'ancienne société de la Couronne.

### Avantages et inconvénients

Si tant d'États nationaux et régionaux recourent de plus en plus à l'impartition et au PPP, c'est que ces formules leur procurent des avantages significatifs. Dans le premier cas, l'impartiteur a normalement été sélectionné lors d'un processus d'appel d'offres qui permet d'identifier les processus les plus efficaces et les groupes de travailleurs les plus productifs. Il réalise habituellement dans son domaine un volume d'affaires qui lui permet de rentabiliser des équipements plus dispendieux mais aussi plus performants. Les études recensées par l'OCDE font état d'économies pour le donneur d'ouvrage variant pour la plupart entre 10% et 30%<sup>8</sup>, entre autres dans le domaine de l'entretien d'immeubles et de l'enlèvement des ordures.

Plus il y a de concurrents, plus le donneur d'ouvrage réalise des économies. Toujours selon l'OCDE, les impartiteurs réalisent ce bilan favorable en rendant leur processus de production plus intensif en capital, en supprimant le personnel superflu et en embauchant des travailleurs juste assez qualifiés pour accomplir la tâche. De ces économies, il faut toutefois soustraire les coûts découlant du processus d'appel d'offres (de l'ordre de 1,8% de la valeur du contrat) et ceux reliés à la surveillance des impartiteurs (3-4%).

Au-delà des coûts, le processus d'appel d'offres oblige le requérant à développer des critères objectifs de performance à l'aide desquels il pourra évaluer ses impartiteurs et sous-traitants, un exercice qui améliore en soi la qualité des services rendus. L'impartition de fonctions de soutien permet à la direction du requérant de se concentrer sur son rôle fondamental. Enfin, la présence d'un partenaire privé donne aux organismes publics accès à une expertise onéreuse à développer à l'interne, particulièrement dans le domaine des nouvelles technologies.

On retrouve aussi ces avantages caractéristiques de l'impartition dans le PPP. Mais en plus, puisqu'il s'agit d'un actif significatif, le PPP permet de transférer à un partenaire privé certains coûts et risques encourus par l'État-investisseur. Ainsi c'est le partenaire privé qui assume le coût de l'investissement initial ; le PPP devient alors une stratégie intéressante pour moderniser les infrastructures sans pour autant alourdir la dette publique. Mais surtout, l'État évite d'assumer le risque de retard dans l'achèvement des travaux et le risque de dépassement des coûts, deux problèmes courants.

*Les PPP ont permis de réduire des deux tiers le nombre de projets d'infrastructure où les coûts pour l'État ont dépassé les budgets prévus.*

L'étude réalisée par le *National Audit Office* du Royaume-Uni révèle ainsi que les PPP ont permis de réduire des deux tiers le nombre de projets d'infrastructure où les coûts pour l'État ont dépassé les budgets prévus, ainsi que le nombre de projets complétés en retard, par comparaison aux modes traditionnels de régie<sup>9</sup>. Comme le partenaire privé demeure responsable de l'entretien de l'infrastructure pendant sa vie utile, il est incité à rehausser la qualité de la construction afin de minimiser les frais d'entretien ultérieurs. Enfin, quand les recettes et les profits du partenaire privé sont fonction de l'usage de l'infrastructure ou du service par la population, il est incité à offrir un service attrayant et à l'adapter en fonction des besoins émergents.

<sup>7</sup> L'autre institution est le William Osler Health Centre, qui construit présentement un nouvel hôpital de 600 lits de soins aigus à Brampton, Ontario.

<sup>8</sup> OCDE, *Competition and Efficiency in Publicly Funded Services*, Economics Department Working Papers No. 331, juin 2002.

<sup>9</sup> National Audit Office, *PF: Construction Performance*, Report By The Comptroller And Auditor General, HC 371, Session 2002-2003: February 2003.



Du côté des inconvénients, le coût direct du capital pour une société privée est généralement supérieur à celui qu'encourt l'État. La complexité du PPP sur le plan contractuel et la rareté d'expertise dans ce domaine limitent le nombre de joueurs aptes à se concurrencer. De plus, dans la mesure où les gouvernements restent imputables aux yeux de la population, il se peut qu'ils doivent intervenir pour réparer d'éventuels pots cassés, malgré les responsabilités contractuelles du partenaire privé. Enfin, même si l'incorporation de mécanismes marchands dans un contexte de planification publique produit les avantages mentionnés précédemment, il n'en demeure pas moins que l'offre globale dans le secteur visé par un PPP reste souvent déterminée par le processus politico-bureaucratique, notamment pour des considérations purement budgétaires. Les prix, la nature des services ainsi que la façon de les produire continuent d'être fixés par décisions centralisées.

**Tableau 2**  
**Services pouvant être impartis**  
**ou faire l'objet d'un PPP**

Services de soutien	Construction ou réfection majeure d'infrastructures	Services publics fondés sur des actifs ou des équipements significatifs
<ul style="list-style-type: none"> <li>Entretien, sécurité et gestion d'installation pour écoles, hôpitaux et autres édifices publics</li> <li>Entretien de flottes de véhicules (autobus municipaux, camions techniques)</li> <li>Services de traiteur (hôpitaux, CHSLD, écoles)</li> <li>Autres services de soutien non-médicaux en hôpital</li> <li>Recouvrement de créances (créances fiscales, prêts étudiants, pensions alimentaires)</li> <li>Technologies de l'information</li> <li>Gestion documentaire</li> <li>Télécommunications voix et données</li> <li>Ingénierie et architecture</li> <li>Services juridiques</li> <li>Services de paie</li> <li>Vérification interne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Autoroutes, ponts et autres ouvrages de génie civil</li> <li>Inforoutes</li> <li>Usines d'eau potable et de traitement d'eaux usées</li> <li>Centrales de production d'énergie électrique</li> <li>Hôpitaux entiers ou pavillons d'hôpitaux, CHSLD</li> <li>Écoles, cégeps</li> <li>Équipements culturels (musées, bibliothèques, salles de spectacle)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Centres correctionnels</li> <li>Hébergement de longue durée pour personnes âgées</li> <li>Protection contre incendies</li> <li>Voirie, déneigement, cueillette des ordures</li> <li>Transport en commun</li> <li>Logement social</li> <li>Bibliothèques publiques</li> </ul>

### Un vaste éventail de possibilités

Au XIXe siècle, l'État français accordait déjà des contrats de concession pour la construction et l'entretien de routes, canaux et chemins de fer. Le PPP porte aujourd'hui sur un éventail plus large d'infrastructures telles que des centrales de production d'énergie électrique, des édifices abritant des hôpitaux ou des écoles, voire des inforoutes. Il s'applique aussi à une plus grande partie des composantes d'un service à la population. Par exemple, c'est le concessionnaire qui exploite des centres correctionnels en Ontario et au Royaume-Uni, en plus de les construire. Au Danemark, le quart des services de protection contre les incendies a été imparti au privé. Le tableau 2 énumère les principaux types de services susceptibles d'être impartis ou de faire l'objet d'un PPP.

De nombreux États - à la fois sous des gouvernements sociaux-démocrates et libéraux - ont fait appel à l'impartition et au PPP pour réduire le coût de leurs services publics et moderniser leurs infrastructures. Il n'est même plus requis d'innover : le Québec peut profiter de l'expérience acquise ailleurs pour procéder rapidement à la réingénierie de l'État.

L'institut économique de Montréal (IEDM) est un institut de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Il œuvre à la promotion de l'approche économique dans l'étude des politiques publiques.

Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes de Montréal, l'IEDM ne reçoit aucun financement public.

Abonnement annuel aux publications de l'Institut Économique de Montréal : 68,00 \$.

Président du conseil :  
Adrien D. Pouliot  
Directeur exécutif :  
Michel Kelly-Gagnon

Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration.

La présente publication n'implique aucunement que l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

Reproduction autorisée à condition de mentionner la source.

© 2003 Institut économique  
de Montréal

Imprimé au Canada