



BIBLIOTHÈQUE *du* PARLEMENT
LIBRARY of PARLIAMENT

EN BREF



Les partenariats public-privé – Les Canadiens ont-ils toute l'information voulue?

Publication n° 2015-50-F
Le 26 juin 2015

Lindsay McGlashan

Division de l'économie, des ressources et des affaires internationales
Service d'information et de recherche parlementaires

Les documents de la série **En bref** de la Bibliothèque du Parlement sont des survols de sujets d'actualité. Dans certains cas, ils donnent un aperçu de la question et renvoient le lecteur à des documents plus approfondis. Ils sont préparés par le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque, qui effectue des recherches et fournit des informations et des analyses aux parlementaires, ainsi qu'aux comités du Sénat et de la Chambre des communes et aux associations parlementaires, et ce, de façon objective et impartiale.

© Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2015

Les partenariats public-privé – Les Canadiens ont-ils toute l'information voulue?
(En bref)

Publication n° 2015-50-F

This publication is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION.....	1
2	LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ.....	1
3	LES RAPPORTS FINANCIERS SUR LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ.....	2
3.1	Considérations d'ordre général.....	2
3.2	Défis.....	2
3.3	Autres pays.....	3
3.4	États-Unis.....	3
3.5	Canada.....	4
3.5.1	Gouvernement fédéral.....	4
3.5.2	Gouvernements provinciaux.....	5
4	PROCHAINES ÉTAPES.....	6
5	CONCLUSION.....	7

LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ – LES CANADIENS ONT-ILS TOUTE L'INFORMATION VOULUE?

1 INTRODUCTION

Dans le monde entier, les gouvernements se tournent de plus en plus vers les partenariats public-privé (PPP) pour les projets d'infrastructure complexes et à grande échelle. Cette tendance est attribuable à plusieurs facteurs, tels que le besoin croissant d'aménagement et de renouvellement d'infrastructures, la recherche constante d'économies dans le secteur public, et le fait que la plupart des gouvernements doivent composer avec des contraintes budgétaires.

Au Canada, les récents exemples de PPP fédéraux comprennent le projet d'installation à long terme du Centre de la sécurité des télécommunications et le projet de corridor du nouveau pont pour le Saint-Laurent. De plus, le gouvernement fédéral encourage les autres ordres de gouvernement à recourir aux PPP pour les projets d'infrastructure publique, par l'entremise de PPP Canada, organisme fédéral responsable de la promotion des PPP. PPP Canada gère l'enveloppe de 1,25 milliard de dollars du Fonds PPP Canada, qui finance les PPP provinciaux, territoriaux et municipaux.

Le gouvernement fédéral publie plusieurs documents qui présentent différents éléments de sa situation financière et de son rendement et qui lui permettent de rendre des comptes à la population canadienne et au Parlement. L'importance croissante des PPP soulève la question suivante : les Canadiens trouvent-ils toute l'information voulue dans les rapports financiers sur les PPP présentés?

Le présent document donne un bref aperçu des PPP et traite des normes comptables et des difficultés que pose la production de rapports sur les PPP. Il examine en outre les mesures additionnelles que l'on pourrait prendre pour améliorer l'information financière sur les PPP.

2 LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

Le terme PPP désigne une approche à long terme de l'approvisionnement en infrastructures publiques axée sur le rendement¹ où le secteur privé assume une part considérable des responsabilités en matière de financement et de risque à l'égard d'éléments du projet public – de la conception et la planification à l'entretien à long terme².

L'étendue de la participation du secteur privé et le transfert de risques correspondant servent généralement à différencier les divers modèles de prestation dans le cadre des PPP : conception-construction-financement (CCF), conception-construction-financement-entretien (CCFE), et conception-construction-financement-exploitation-entretien (CCFEE), entre autres. Par exemple, un contrat de concession de service³ constitue aussi un type de PPP.

De façon générale, on procède à une analyse afin de savoir quel modèle de prestation permettra de livrer le bien au plus faible coût possible, compte tenu de tous les facteurs, y compris la durée de vie de l'actif, le risque et la valeur temporelle de l'argent.

Dans le contexte du gouvernement fédéral, les PPP réunissent les quatre caractéristiques suivantes :

- la fourniture d'immobilisations et de services connexes pour atteindre un résultat défini;
- la réalisation des différentes phases d'un projet par un seul partenaire du secteur privé;
- un transfert de risques au secteur privé;
- un mécanisme liant le paiement aux résultats attendus ou au rendement⁴.

Cette définition, qu'emploie PPP Canada, est sensiblement plus étroite que l'éventail de modèles de prestation de PPP que l'on trouve ailleurs dans le monde.

3 LES RAPPORTS FINANCIERS SUR LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

3.1 CONSIDÉRATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL

Les états financiers sont produits conformément à des normes comptables applicables, qui reposent habituellement sur des règles ou des principes⁵. Ces normes peuvent varier d'un pays à un autre, voire à l'intérieur d'un pays, entre entités déclarantes publiques et privées.

L'information financière sur les PPP est importante pour les Canadiens et le Parlement, car le partenaire public est responsable de la bonne gestion de ses ressources. Une information adéquate relative aux PPP doit en effet être présentée de manière à permettre de démontrer l'efficacité de la gestion des biens et de cerner les risques financiers encourus.

3.2 DÉFIS

La comptabilité et la présentation de l'information financière relatives aux PPP peuvent être complexes, entre autres en raison de leur taille, des risques à long terme qu'ils comportent et des modalités de contrat propres à chaque projet. Cette complexité soulève plusieurs difficultés pour ce qui est de garantir l'exactitude et l'uniformité de la comptabilité, notamment :

- **La substance économique.** Les états financiers doivent refléter la substance économique d'une transaction, qui peut éclairer les décisions. Dans le cas de PPP, des éléments tels que le contrôle, la propriété des biens construits et la responsabilité du passif lié aux paiements du projet doivent être consignés et

déclarés d'une manière qui renseigne sur la substance économique de l'arrangement contractuel.

- **La répartition des éléments de coût.** Un projet de PPP peut comporter divers éléments de coût, comme les immobilisations, les frais d'exploitation et d'entretien et/ou les coûts de financement, de même que des incitatifs pour le partenaire privé. Les partenaires publics et privés doivent déterminer comment répartir les paiements entre ces éléments de coût afin de bien rendre compte des coûts dans leurs états financiers, notamment en choisissant le taux d'escompte approprié qui sera utilisé dans l'élément financier⁶.
- **Les autres données financières à divulguer.** Des données financières pertinentes relatives aux PPP peuvent être divulguées dans des états financiers vérifiés, dans l'information non vérifiée qui les accompagne ou dans des résumés de projets PPP, qui sont souvent rendus publics. Les décisions quant aux autres données à divulguer doivent tenir compte non seulement de la valeur du projet par rapport à la taille de l'entité publique déclarante, mais aussi des risques encourus.

3.3 AUTRES PAYS

Les normes et les pratiques exemplaires internationales en matière de comptabilité et de communication de l'information financière des PPP évoluent depuis quelques années. De nombreux États observent les Normes internationales d'information financière (NIIF), qui reposent sur des principes établis par l'International Accounting Standards Board, organisme de normalisation indépendant. Les International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) ressemblent aux NIIF, mais concernent le secteur public (c.-à-d. les gouvernements).

Certains pays qui appliquent des normes comptables fondées sur les NIIF, comme le Royaume-Uni et l'Australie, font état des PPP à financement public⁷ dans le bilan du gouvernement⁸. Les montants se rapportant à ces PPP y sont généralement regroupés sous les catégories correspondantes, par exemple les immobilisations corporelles. Cependant, tous les États ne suivent pas les NIIF ou les IPSAS.

3.4 ÉTATS-UNIS

Aux États-Unis, le Federal Accounting Standards Board (FASB) est chargé d'élaborer les normes comptables, qui sont généralement considérées comme reposant sur des règles. Le FASB a lancé dernièrement un projet visant à accroître la transparence sur la totalité des coûts des PPP⁹. Dans *Public-Private Partnerships Disclosure Requirements*, projet de normes comptables publié pour commentaires en octobre 2014, le FASB fait état de la nécessité de prévoir des obligations de déclaration visant expressément les risques financiers que comportent les PPP¹⁰.

Le projet de normes comprend une définition proposée des PPP, ainsi qu'une liste des caractéristiques à examiner afin de déterminer lesquels de ces PPP devraient être assujettis à ces obligations de déclaration. Les renseignements qu'il est prévu d'exiger sont les suivants :

- l'objet, le but et la justification du PPP;
- les avantages ou recettes obtenus en contrepartie par le gouvernement, qu'ils soient pécuniaires ou autres;
- le pouvoir législatif de l'entité de conclure le PPP;
- le montant du financement fédéral et non fédéral consacré au PPP;
- la structure opérationnelle et financière du PPP, y compris les droits et responsabilités;
- les risques contractuels notables qu'assument les partenaires;
- d'autres aspects, tels que tout cas important de non-observation de dispositions juridiques et contractuelles régissant une entente ou une transaction de type PPP¹¹.

3.5 CANADA

Au Canada, les principes comptables généralement reconnus comprennent les Normes internationales d'information financière (NIIF) et les normes comptables du secteur public. Ces normes sont généralement considérées comme reposant sur des principes.

Dans l'ensemble, les organismes du secteur public canadien – comme les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux – présentent leurs états financiers conformément aux normes comptables du secteur public canadien.

3.5.1 GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Le gouvernement fédéral prépare des états financiers consolidés vérifiés qui sont présentés dans les *Comptes publics du Canada*. Ces états financiers sont dressés conformément aux conventions comptables du gouvernement, qui reposent sur les normes comptables du secteur public du Canada. Cependant, ces normes ne comportent pas de directives particulières sur la comptabilité des PPP. En outre, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada n'a pas élaboré de conventions comptables ou de guide de comptabilité visant expressément la présentation de l'information financière relative aux PPP fédéraux.

Les états financiers consolidés sont très condensés et aucun détail particulier relatif aux PPP fédéraux n'apparaît dans les états ni dans les notes afférentes, mais il reste que des données financières supplémentaires non vérifiées portant sur les divers PPP fédéraux sont présentées dans les volumes I, II et III des *Comptes publics du Canada*.

- Le **volume I** des *Comptes publics du Canada* contient des renseignements détaillés sur le total des coûts estimatifs et des sommes engagées au titre des « immobilisations¹² » et des « achats¹³ » des PPP, les sommes déboursées jusqu'à présent, et les obligations non payées à ces égards.

- Le **volume II** des *Comptes publics du Canada* présente les opérations financières du gouvernement fédéral, ventilées par ministère, y compris les autorisations accordées à PPP Canada.
- Le **volume III** des *Comptes publics du Canada* contient des renseignements détaillés sur l'acquisition de terrains, les bâtiments et les travaux, en particulier le nom et le lieu des entrepreneurs qui participent à des PPP.

3.5.2 GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX

Plusieurs gouvernements provinciaux se sont dotés de politiques, de lignes directrices ou de normes relatives aux PPP.

Ainsi, le gouvernement de l'Ontario a annoncé qu'il entendait se montrer plus transparent dans la comptabilité des immobilisations, y compris celles résultant de PPP¹⁴. Dans la partie de ses états financiers qui décrit les principales normes comptables, la province de l'Ontario précise que les biens obtenus par la diversification des modes de financement et d'approvisionnement¹⁵, comme les PPP, sont comptabilisés à titre d'immobilisations corporelles et que les obligations qui en découlent sont imputées aux autres passifs liés au financement à long terme pendant la construction des biens¹⁶.

En Saskatchewan, un document d'orientation publié par la SaskBuilds Corporation¹⁷ souligne que le traitement comptable des PPP sera « ouvert et transparent; il favorisera la reddition de comptes en fournissant des renseignements permettant d'évaluer l'utilisation des ressources par le gouvernement et la position financière de celui-ci, et tiendra compte de la nature économique de la transaction¹⁸ ».

En Alberta, le Conseil du Trésor a produit un document d'orientation comparable qui prescrit au ministère responsable de publier un rapport de projet dans les six mois suivant l'exécution d'un accord de PPP, afin de montrer au grand public la manière dont l'optimisation des ressources est assurée. Par ailleurs, le document en question indique que « le traitement comptable [des PPP] repose sur la structure organisationnelle d'un projet donné, de sorte qu'il peut varier d'un projet à l'autre¹⁹ ».

En Colombie-Britannique, le Bureau du contrôleur général a établi des lignes directrices²⁰ selon lesquelles tous les contrats conclus dans le cadre de PPP doivent être analysés en fonction de la nature de l'entente afin de déterminer :

- si le gouvernement contrôle l'entité *ad hoc*²¹;
- si c'est le partenaire du secteur public ou celui du secteur privé qui assume les risques et bénéficie des avantages liés à la possession de l'infrastructure en construction;
- si l'entente porte sur une ou plusieurs infrastructures louées;
- si les baux connexes sont considérés comme des contrats de location-exploitation ou de location-acquisition²²;
- le moment où les dépenses sont engagées par les pouvoirs publics²³.

Bien que les états financiers de la Colombie-Britannique ne divulguent pas ces renseignements, les lignes directrices elles-mêmes peuvent donner une idée des considérations intervenant dans l'établissement de rapports financiers sur les PPP.

Le Manitoba nous offre un autre exemple. La province a adopté la *Loi sur la transparence et la responsabilité en matière de partenariats public-privé* en 2012²⁴. Cette loi ne définit pas les types de projets qui se prêtent aux PPP. En fait, elle énonce à l'intention des organismes publics qui participent à des PPP des règles au sujet de la production de renseignements sur la prise des décisions et sur les modalités du PPP. D'après le ministère des Finances du Manitoba, cette loi améliore la transparence et la reddition de comptes dans le processus décisionnel²⁵.

4 PROCHAINES ÉTAPES

Les gouvernements continueront d'utiliser les PPP pour acquérir des infrastructures publiques, de sorte que des normes comptables claires sont nécessaires pour des raisons de certitude, d'uniformité et de comparabilité de l'information financière sur les PPP.

En 2008, le groupe de travail sur la comptabilité du Conseil canadien pour les partenariats public-privé a publié un exposé de position dans lequel il soulève un certain nombre de questions et recommande des mesures pour améliorer la comptabilité des PPP²⁶. Le Conseil fait remarquer que « la question de la comptabilité des PPP se résume souvent à la question de savoir si les transactions relatives aux PPP devraient figurer ou non dans le bilan du gouvernement²⁷ ». Cependant, on s'entend généralement pour dire au Canada que les PPP doivent figurer dans le bilan du partenaire du secteur public. Selon le Conseil, « des directives propres aux PPP devraient être définies en coordination avec les normes internationales²⁸ ».

En 2014, le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public a inscrit les « partenariats public-privé » et les « accords de concession de service » dans sa liste de projets possibles, indiquant que des normes plus claires et plus appropriées relatives aux PPP pourraient être proposées²⁹. Pour l'instant, il n'a pas annoncé de projets sur ces sujets et il a précisé qu'il n'a pas vraiment les moyens d'entreprendre de nouveaux projets pendant l'exercice 2015-2016.

Dans son document de consultation intitulé *Partenariats public-privé : budgétisation et établissement des états financiers*, l'Organisation de coopération et de développement économiques explique que « [a]fin de réduire le biais en faveur des PPP, les administrations peuvent améliorer les informations qui sont disponibles sur les futurs risques et coûts budgétaires de ces partenariats³⁰ ». Par exemple, les pouvoirs publics pourraient établir et publier des prévisions des futurs flux de trésorerie dans le cadre des contrats PPP existants et prévus, publier les contrats de PPP, et présenter, voire quantifier dans la mesure du possible, les risques associés aux contrats.

5 CONCLUSION

Comme on appuie de plus en plus le recours aux PPP au Canada, aux niveaux fédéral, provincial, territorial et municipal, des normes comptables claires et pertinentes pourraient aider les Canadiens et le Parlement à comprendre les risques et les coûts réels des PPP.

Les états financiers consolidés vérifiés du gouvernement fédéral, y compris sa comptabilité des PPP, répondent aux exigences des normes comptables du secteur public canadien. Il reste qu'il conviendrait de fournir aux Canadiens et aux parlementaires plus de précisions sur la structure des PPP fédéraux, sur les risques notables qu'ils comportent et l'ampleur de ces risques, ainsi que sur tout cas de non-conformité dans le cadre de ces PPP.

NOTES

1. On trouvera un survol des partenariats public-privé (PPP) dans Allison Padova, [Les partenariats public-privé : pourquoi, où, quand et comment](#), publication n° 2010-18-F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 12 mai 2010.
2. Parmi les risques à long terme que le secteur privé pourrait mieux gérer figurent les risques liés à la construction, à l'achèvement des travaux, à la mise en service, au cycle de vie utile et au risque résiduel, à l'exploitation et à l'entretien, ainsi que le risque financier.
3. Généralement, dans un contrat de concession de service, ou une entente de prestation de services, un partenaire du secteur privé fournit des services au public au nom du partenaire du secteur public. Par exemple, le secteur privé peut percevoir les droits de péage à un pont et gérer les fonds ainsi récoltés.
4. PPP Canada, [Identifier le potentiel en PPP : Un guide pour les ministères et les agences du gouvernement fédéral](#), p. 3.
5. Les normes comptables reposant sur des règles sont normatives et mènent à un traitement plus uniforme de transactions similaires, tandis que les normes comptables fondées sur des principes nécessitent plus d'interprétation et de jugement professionnel. Avec des normes reposant sur des règles, le risque est plus grand que les ententes contractuelles soient conçues de manière à contourner les règles. Avec des normes fondées sur des principes, il y a peut-être moins d'uniformité dans la façon dont des transactions semblables sont enregistrées par différentes entités.
6. Le taux d'escompte est le taux d'intérêt utilisé pour déterminer la valeur actuelle de flux de trésorerie à venir.
7. Il existe aussi des PPP financés par les utilisateurs. Par exemple, une société privée peut utiliser un bien public, comme un pont, pour fournir un service qui est financé directement par les utilisateurs du bien, par exemple au moyen d'un péage.
8. Katja Funke, Tim Irwin et Isabel Rial. « Partenariats public-privé : budgétisation et établissement des états financiers », dans OCDE et Forum international des transports, [Une meilleure réglementation des partenariats public-privé d'infrastructures de transport](#), Tables rondes FIT n° 151, 2013, p. 73 à 102.
9. États-Unis, Federal Accounting Standards Advisory Board. [Public Private Partnerships](#).

10. États-Unis, Federal Accounting Standards Advisory Board. [Public-Private Partnerships: Disclosure Requirements](#), p. 29.
11. *Ibid.*, p. 8 et 9.
12. Selon Receveur général du Canada, [Comptes publics du Canada 2014, Volume I : Revue et États financiers consolidés](#), 2014 [*Comptes publics du Canada 2014, Volume I*], « [I]es immobilisations sont des valeurs corporelles de longue durée comprenant les principaux agrandissements ou transformations qui s'y rattachent [...] et dont on espère tirer des avantages tout au long de leur vie utile » (p. 11.3).
13. Selon les *Comptes publics du Canada 2014, Volume I*, « [I]es achats sont appuyés par un contrat pour des biens ou des services » (p. 11.3).
14. Ontario, Ministère des Finances. « [Chapitre II : Perspectives économiques et plan financier de l'Ontario](#) », dans *Budget de l'Ontario 2013*.
15. Diversification des modes de financement et d'approvisionnement, ou DMFA, est le terme utilisé par la province de l'Ontario pour désigner le recours à des partenaires du secteur privé pour acquérir et financer des infrastructures publiques.
16. Ontario, Ministère des Finances. [Comptes publics de l'Ontario 2013-2014](#), p. 49.
17. SaskBuilds Corporation, société d'État créée le 17 octobre 2012 par le gouvernement de la Saskatchewan, a pour mandat de stimuler l'innovation en matière de financement, de conception et de réalisation des infrastructures, y compris les PPP.
18. SaskBuilds. [SaskBuilds Corporation Public-Private Partnership Project Assessment and Procurement Guideline](#), 13 mai 2014 [TRADUCTION].
19. Conseil du Trésor de l'Alberta. [Alberta's Public-Private Partnership Framework and Guideline](#), 31 mars 2011, annexe A.2, p. 1.
20. Bureau du contrôleur général de la Colombie-Britannique (BCOCG). [Practice Guideline 1: Public Private Partnerships](#), Ministère des Finances de la Colombie-Britannique, mai 2009, p. 7.
21. Une entité *ad hoc* est une entité juridique et économique distincte créée dans un but unique. Dans le cadre d'un PPP, une entité *ad hoc* est généralement établie comme société chargée d'un projet de PPP particulier. La société chargée du projet se compose souvent d'un consortium d'entreprises possédant des compétences particulières pour le projet et elle comprend généralement un entrepreneur, un exploitant ou une entreprise d'entretien, ainsi qu'un bailleur de fonds. La société chargée du projet conclut des accords avec le partenaire du secteur public commanditant le projet, ainsi qu'avec des prêteurs sur son financement.
22. Selon les *Comptes publics du Canada 2014, Volume I*, un contrat de location-acquisition est, du point de vue du preneur, un bail en vertu duquel le bailleur a transféré au preneur pratiquement tous les avantages et les risques inhérents à la propriété du bien loué (p. 1.31). Un contrat de location-exploitation est un « [c]ontrat de location qui laisse au bailleur pratiquement tous les avantages et les risques inhérents à la propriété » (p. 1.31).
23. BCOCG (2009), p. 7.
24. Manitoba. [Loi sur la transparence et la responsabilité en matière de partenariats public-privé](#), C.P.L.M., ch. P245, 14 juin 2012.
25. Manitoba, Ministère des Finances. « [The Public-Private Partnerships Transparency and Accountability Act](#) ».
26. Conseil canadien pour les partenariats public-privé. [Public Sector Accounting for Public-Private Partnership Transactions in Canada](#), juillet 2008.

27. *Ibid.*, p. 2 [TRADUCTION].
28. *Ibid.*, p. 10 [TRADUCTION].
29. Conseil sur la comptabilité dans le secteur public. [2014 Project Identification Survey](#), février 2014.
30. Funke, Irwin et Rial (2013).