



Pour avoir l'assurance
d'être entendu et défendu

*POUR RÉALISER UN MEILLEUR
ARRIMAGE PUBLIC-PRIVÉ*

**Mémoire du Conseil du patronat du Québec
sur le projet de loi n° 61,
*Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec***

TABLE DES MATIÈRES

1) INTRODUCTION.....	1
2) SUR LA BONNE VOIE.....	1
3) LES PPP : DES MYTHES À DISSIPER.....	2
▪ <i>Une formule répandue à travers le monde</i>	2
▪ <i>Un moyen parmi d'autres pour réaliser des projets</i>	2
▪ <i>Des leçons à tirer des expériences passées</i>	3
▪ <i>Les PPP révèlent le véritable coût d'un projet</i>	3
4) UNE STRUCTURE PLUS OUVERTE SUR L'ENTREPRISE PRIVÉE	4
5) GÉNÉRER UN BASSIN SUFFISANT DE PROJETS–CANDIDATS	5
▪ <i>Les organismes publics devraient obligatoirement considérer les PPP dans leur plan triennal d'immobilisation</i>	7
▪ <i>Les projets de PPP non sollicités devraient être bienvenus</i>	7
6) LE TRANSFERT DE RISQUES VERS LE PARTENAIRE PRIVÉ : COMPOSANTE ESSENTIELLE D'UN PPP.....	10
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS.....	13

ANNEXE : Treatment of public-private partnerships



POUR RÉALISER UN MEILLEUR ARRIMAGE PUBLIC-PRIVÉ
Mémoire du Conseil du patronat du Québec
sur le projet de loi n° 61,
Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec

1) INTRODUCTION

Le Conseil du patronat du Québec (CPQ) est une association à but non lucratif qui regroupe la plupart des associations sectorielles patronales présentes au Québec ainsi que plus de 300 entreprises parmi les plus importantes. Il représente ainsi les employeurs de la vaste majorité de la main-d'œuvre du Québec.

C'est par son entremise que le milieu des affaires fait entendre sa voix auprès de la société, des gouvernements et des diverses instances publiques, et sensibilise le public en général aux besoins des entreprises québécoises afin qu'elles puissent mieux assumer leur mission première, soit celle de créer la richesse nécessaire à l'amélioration du niveau de vie de toutes les Québécoises et de tous les Québécois.

2) SUR LA BONNE VOIE

Le CPQ appuie le gouvernement dans son intention de recourir aux partenariats public-privé (PPP) pour accélérer la réalisation de projets d'infrastructure et d'équipement, pour améliorer la gestion des risques qui leur sont associés et pour améliorer la qualité des services aux citoyens. Notre mémoire porte donc surtout sur les modalités de la stratégie gouvernementale, comme elle est contenue dans le projet de loi n° 61, *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec* (le projet de loi) et dans la Politique-cadre sur les partenariats public-privé (la politique-cadre). Nous profitons également de l'occasion créée par cette consultation publique pour dissiper certains mythes qui ont toujours cours dans le débat public entourant les PPP.

3) LES PPP : DES MYTHES À DISSIPER

- **Une formule répandue à travers le monde**

Plusieurs pays européens ont adopté l'approche des PPP, dont la France, la Grande-Bretagne, l'Irlande, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal et la Suède. Des PPP ont été réalisés autant par des gouvernements de tendance sociale-démocrate que libérale. En Grande-Bretagne, c'est l'actuel gouvernement travailliste qui a créé « Partnerships UK », société d'État chargée de promouvoir les PPP. Au Canada, des projets de PPP ont été réalisés depuis nombre d'années dans presque toutes les provinces, sous des gouvernements tant libéraux que conservateurs. Au Québec, le bureau des partenariats d'affaires du Conseil du trésor a été créé sous l'ancien gouvernement du Parti québécois et la première loi relative aux partenariats en matière d'infrastructures de transport a été adoptée en 2000. La démarche actuelle du gouvernement du Québec n'est donc ni nouvelle ni l'apanage de régimes néo-libéraux. Au contraire, elle s'inscrit dans un mouvement généralisé à l'échelle des pays industrialisés.

- **Un moyen parmi d'autres pour réaliser des projets**

Le PPP est une stratégie d'amélioration des infrastructures parmi d'autres. Personne ne prétend que le PPP remplacera totalement les dépenses d'immobilisation du secteur public réalisées en mode de régie traditionnel. Il y a lieu de réaliser un PPP quand un certain nombre de conditions sont réunies, ce qui n'est pas toujours le cas. En Grande-Bretagne, qui est peut-être le pays le plus avancé en matière de PPP, seulement 11 % de l'investissement public total est réalisé en mode PPP.

- **Des leçons à tirer des expériences passées**

On dénombre des succès et des échecs dans tous les modes de régie (publique traditionnelle, purement privée ou PPP). Les dépassements de coût spectaculaires récemment constatés au Québec pour des projets d'infrastructure ou d'équipement de grande envergure gérés en mode de régie publique – qu'il s'agisse du projet informatique GIRES, de la construction du siège social de la Caisse de dépôt et placement du Québec ou du prolongement du métro à Laval – constituent une raison additionnelle pour rechercher des solutions de rechange, comme les PPP. L'intérêt tardif du Québec pour les PPP comporte un avantage : nous pouvons tirer des leçons des succès et des échecs obtenus ailleurs – que ce soit sur le plan des modalités contractuelles, des structures de gouverne ou de la gestion des communications.

- **Les PPP révèlent le véritable coût d'un projet**

GIRES, le siège la CDPQ et le métro de Laval illustrent la principale difficulté dans la conduite des projets d'infrastructure ou d'équipement de grande envergure qui est de gérer les risques qui leur sont associés : risque de dépassement des coûts de construction, de retard sur l'échéancier, risque technique relié aux conditions de sol préexistantes, risque commercial que la clientèle ne soit pas au rendez-vous dans le cas d'une infrastructure à accès tarifé, etc. Ces risques existent quel que soit le mode de régie. Sauf qu'en régie publique, ils sont généralement occultés en raison de la capacité de payer presque infinie de l'État, lequel repose sur son pouvoir de taxation. Quand les risques se matérialisent, c'est le gouvernement – et en définitive les contribuables – qui paie les pots cassés. En mode de régie privé ou en PPP, par contre, c'est le partenaire privé qui assume souvent une large part des risques. Ces risques sont explicitement pris en considération par les prêteurs qui exigent de fait une prime. L'écart entre le coût du capital pour une société privée et le coût d'emprunt d'un État découle de la prise en compte de ces risques et révèle le véritable coût du projet. C'est pourquoi il est faux de prétendre, ainsi

que le font certains opposants aux PPP, qu'il en coûte plus cher de financer un projet en mode PPP qu'en mode de régie traditionnel. Comparer le coût d'emprunt de l'État avec le coût du capital d'une société privée, c'est donc comparer des pommes et oranges.

4) UNE STRUCTURE PLUS OUVERTE SUR L'ENTREPRISE PRIVÉE

Le projet de loi attribue à l'Agence le mandat de promouvoir les PPP auprès des organismes publics et du secteur privé. À raison, puisqu'il reste passablement de pédagogie à faire sur les nouveaux modes de collaboration entre un organisme public et une entreprise privée au-delà de la relation client-fournisseur traditionnelle. Il subsiste au sein du secteur privé bien des interrogations, non sur la volonté du gouvernement d'engager une collaboration avec des partenaires privés dans la réalisation de projets d'infrastructures, mais bien sur la capacité des organismes publics à délaisser l'attitude d'un client envers un fournisseur pour embrasser un esprit d'un partenariat. Au-delà des campagnes de promotion, le CPQ estime que le gouvernement aurait avantage à poser des gestes concrets qui signaleraient aux entreprises sa détermination à instaurer un nouveau type de rapport entre le public et le privé. **À cet effet, nous préconisons une structure plus ouverte sur le secteur privé, ainsi que des mesures visant à mieux accueillir les projets non sollicités.**

Le projet de loi institue une agence dirigée par un directeur général nommé par le gouvernement et appuyé par un conseil d'administration également nommé par le gouvernement. L'Agence soumet au gouvernement ses prévisions budgétaires pour approbation. Il s'agit donc là d'une structure malgré tout assez proche du pouvoir exécutif.

L'Agence devra se doter de compétences en analyse financière, analyse de risques et une série d'autres compétences relativement peu répandues dans le secteur public par rapport au secteur privé. Le recrutement de ressources possédant de

telles compétences a été un défi pour les organismes analogues dans d'autres États. Et au-delà de la question des compétences, une agence devant servir d'intermédiaire entre les secteurs publics et privés a avantage à employer des ressources provenant de ces deux cultures. C'est pourquoi l'Agence devra recruter une partie de son personnel à l'extérieur de la fonction publique. En principe, une agence exécutive possède une plus grande autonomie qu'un ministère sur le plan de la dotation, de la rémunération et de la gestion des ressources humaines. Mais en pratique, l'expérience québécoise montre qu'il leur est difficile d'échapper aux contraintes habituelles.

En Colombie-Britannique, le gouvernement a créé une société d'État « Partnerships BC » pour remplir sensiblement les mêmes fonctions que l'Agence. En Grande-Bretagne, le gouvernement a accru l'autonomie de la société chargée de promouvoir les PPP, « Partnerships UK », d'un cran additionnel en ouvrant 49 % de son capital à des investisseurs privés. Ces structures sont positionnées davantage comme des intermédiaires entre les organismes publics et les entreprises privées que comme des agents de l'État qui les a créées. Le CPQ apprécie ce positionnement et souhaite entendre, de la part de la ministre, les raisons pour lesquelles leur exemple n'a pas été suivi au Québec.

5) GÉNÉRER UN BASSIN SUFFISANT DE PROJETS-CANDIDATS

Il est important de générer un nombre suffisant de projets-candidats afin que se dégagent du lot un certain nombre de projets viables. Or, la génération de projets ne va pas de soi. Il faut que les gestionnaires de l'État conçoivent des solutions hors des modes traditionnels de gestion des immobilisations et de fourniture des services publics. Il faut surmonter la force d'inertie.

Le projet de loi attribue à l'Agence le mandat de promouvoir le concept de PPP auprès des organismes publics tandis que la politique-cadre sur les PPP attribue aux organismes publics la responsabilité de déterminer les projets pour lesquels un

PPP peut être envisagé.¹ Mais cette politique-cadre ne leur demande pas pour autant de rechercher des projets. En février 2003, le Conseil du trésor demandait à chaque ministère et organisme d'identifier, dès l'exercice 2003-2004 et pour les exercices financiers subséquents, dans son plan triennal d'immobilisation, les cas où l'option de partenariat d'affaires public-privé sera évaluée pour réaliser un projet majeur d'investissement. Un an et demi plus tard, en dépit de l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement plus favorable aux PPP, cette demande n'a pas amené les ministères et les organismes à proposer des projets de leur propre initiative, au-delà des quelques-uns qui étaient déjà sur la table.

Par ailleurs, l'article 9 du projet de loi accorde à l'Agence le pouvoir de requérir des organismes publics tout renseignement relatif à leurs projets d'infrastructure, d'équipement et de prestations de services publics. Ainsi, l'Agence pourrait pousser un organisme public à examiner le mode PPP s'appliquant à un projet, alors même que l'organisme a peut-être déjà écarté ce mode de réalisation. On comprend que l'Agence voudra utiliser cette approche interventionniste sur une base exceptionnelle puisqu'elle est susceptible de froisser les organismes publics. On peut difficilement imaginer l'Agence passant outre aux réticences d'un organisme public et se substituant à lui jusqu'à la conclusion d'un accord. L'initiative d'identifier les projets-candidats à un PPP restera donc principalement entre les mains des organismes publics.

Dans ces conditions, le CPQ craint que les organismes publics et l'Agence ne réussissent pas à générer un nombre suffisant de projets-candidats à un PPP. La politique-cadre pourrait ainsi devenir une coquille vide et l'Agence, une structure plus ou moins inutile. C'est pourquoi le CPQ préconise deux mesures additionnelles afin d'accroître le nombre de projets-candidats.

¹ Politique-cadre sur les partenariats public-privé, page 7.

- **Les organismes publics devraient obligatoirement considérer les PPP dans leur plan triennal d'immobilisation**

Le Conseil du trésor a déjà demandé aux ministères et organismes de considérer l'option du PPP pour leurs projets d'investissement majeurs. Mais nous estimons nécessaire de faire un pas de plus : les ministères et les organismes devraient être tenus d'expliquer pourquoi l'option du PPP n'a pas été retenue, le cas échéant, lorsqu'ils proposent un projet d'infrastructure, d'équipement ou de services publics en mode de régie traditionnel. Les ministères et les organismes conserveraient ainsi la responsabilité principale d'identifier les projets-candidats à un PPP, mais ils ne pourraient pas ignorer cette formule.

- **Les projets de PPP non sollicités devraient être bienvenus**

Personne n'a le monopole des bonnes idées. Un des attraits des PPP, du point de vue de l'intérêt public, est qu'ils permettent de faire appel à la créativité d'entrepreneurs et de sociétés privées dans l'élaboration de solutions visant la construction ou la réfection d'infrastructures ou la fourniture de services publics. Or, cette créativité peut surtout s'exprimer à l'occasion d'offres non sollicitées : une société privée imagine, de sa propre initiative, une solution novatrice susceptible de répondre à un besoin. Par exemple, dans le cas de projets immobiliers dans le secteur de l'hébergement et des soins de longue durée, une société privée sera plus encline que le ministère de la Santé et des Services sociaux ou la Corporation d'hébergement du Québec à dégager une solution multifonctionnelle, permettant de répondre à la fois aux besoins en logement privé de personnes âgées autonomes et semi-autonomes et à ceux de personnes requérant beaucoup de soins résidant en centre hospitalier de soins de longue durée (CHSLD). La société privée n'est pas tenue à servir une seule clientèle tandis que les gestionnaires du secteur public sont focalisés sur leur mandat.

Dans un cas semblable, la société privée est susceptible d'investir temps et argent pour mûrir une idée et développer une solution. Or, après l'avoir présentée au ministère, il risque de la voir reprise dans un appel d'offres que ce dernier voudra normalement lancer afin d'obtenir le meilleur prix. Les firmes concurrentes bénéficieront alors de l'intuition et du travail de développement de l'initiateur. Si celui-ci perd l'appel d'offres, il se découragera vite de ce jeu. Ce scénario a pour effet de décourager l'initiative au sein des sociétés privées, et les pousse plutôt à adopter une attitude attentiste à l'endroit des organismes publics. L'intérêt public n'est pas servi au mieux quand le système décourage l'initiative des sociétés privées.

Pour lever cet obstacle à l'initiative, nous envisageons trois solutions, lesquelles peuvent être combinées :

- 1 - L'organisme public pourrait renoncer au processus d'appel d'offres dans les cas où les avantages d'un PPP proposé par une société privée seraient assez évidents, du point de vue de l'intérêt public, pour que l'organisme public puisse les justifier sur la place publique. Cette solution ne constituerait pas un précédent : le ministère des Finances de la Colombie-Britannique accepte la possibilité d'accorder des contrats à des sociétés privées suivant la réception d'offres non sollicitées, sous réserve du respect d'un processus établi :

Agencies may occasionally receive unsolicited proposals from the private sector, offering a unique business relationship related to a specific project or service. This can pose a procedural challenge because – on the one hand, the Province is committed to ensuring that public procurement processes are open, fair and competitive. On the other hand, it is also committed to finding the best solutions that offer value for money and protect the public interest – which, by necessity, involves considering the widest possible range of potentially feasible options. The province's process for handling unsolicited proposals enables it to proceed where it can be demonstrated that: 1) the proposal results in value for money

*(e.g. relative to a PSC) and protects the public interest; and 2) the level of value for money achieved could not reasonably be expected to be matched or exceeded by another proponent.*²

2 - Quand un organisme public lance un appel d'offres fondé sur un concept de PPP conçu par une société privée, il devrait reconnaître au préalable la propriété intellectuelle de cette société sur le concept. Trois solutions sont alors possibles :

- L'organisme public accepte de lui verser un dédommagement dans le cas où cette société perdrait l'appel d'offres aux mains de son concurrent. Ce dédommagement devrait permettre à la société qui a encouru les coûts initiaux de développement de les récupérer.
- La société qui détient la propriété intellectuelle sur le concept de PPP bénéficie d'un avantage chiffré sur ses concurrents dans le calcul des points servant à déterminer la meilleure offre dans le processus de sélection.
- « L'Italie, quant à elle, a élaboré des "contrats de promoteur". Ce sont des conventions dans lesquelles une personne privée propose un projet, une invention, une idée... à une personne publique, cette dernière - si elle le souhaite - procède à un appel à la concurrence tendant à utiliser ou mettre en œuvre ledit projet. Dans l'hypothèse où l'entreprise innovante n'est pas celle finalement retenue, un pourcentage lui est automatiquement versé par l'entité attributaire. »³

Le CPQ souhaite que l'Agence développe une façon de reconnaître la valeur des offres non sollicitées qui sont soumises à un appel d'offres, en s'inspirant de l'une ou l'autre des formes de compensation évoquées précédemment.

² Source : Capital Asset Management Framework, page 86. Voir au <http://www.fin.gov.bc.ca/tbs/camf.htm>

³ Chambre de commerce et d'industrie de Paris, *Délégations de service public: pour un renouveau*, septembre 2002.

6) LE TRANSFERT DE RISQUES VERS LE PARTENAIRE PRIVÉ : COMPOSANTE ESSENTIELLE D'UN PPP

Dans son article 6, le projet de loi définit un contrat de PPP, lequel comporte nécessairement, entre autres, un partage des risques entre les partenaires. De son côté, la politique-cadre parle d'un partage optimal des risques entre les partenaires en fonction de leur aptitude respective à gérer les différents risques associés à un projet. Les termes utilisés « un » et « optimal » sont vagues et pourraient décrire un contrat où c'est le partenaire public qui conserve la responsabilité de la plupart des risques usuels d'un projet.

L'organisme Eurostat, qui remplit les fonctions de Statistique Canada pour la Communauté européenne, a établi récemment les critères en vertu desquels l'actif visé par un PPP peut être inscrit dans les comptes nationaux en tant qu'actif privé.⁴ En gros, dans le cadre du PPP, le partenaire privé doit assumer le risque de projet associé à l'infrastructure (dépassement des coûts de construction, retard sur l'échéancier, impacts environnementaux, etc.) et au moins un des deux risques suivants : le risque commercial et le risque de déficience dans le niveau de service. Si le PPP visant cet actif ne remplit pas ces critères, alors l'actif doit être considéré comme public et inscrit dans les comptes publics. Mais surtout – et c'est là que le bât blesse –, on doit imputer au passif de cet État une dette fictive envers le partenaire privé. La dette totale de cet État, aux fins du calcul du taux d'endettement et des comparaisons internationales, s'en trouve rehaussée. Ce cas de figure révèle la fragilité de l'argument selon lequel les PPP permettent de rattraper le retard d'un État en matière d'infrastructures publiques, sans pour autant alourdir sa dette publique. En fait, selon Eurostat, l'argument est vrai à condition que le partenaire privé assume l'essentiel des risques.

Le transfert de certains risques, tels ceux associés au dépassement des coûts, de la demande et au maintien des niveaux de services, en tout ou en partie, d'un organisme public vers un partenaire privé constitue l'avantage essentiel d'un PPP

⁴ Voir le texte de la décision d'Eurostat en annexe.

du point de vue de l'intérêt public. C'est ce transfert de risque vers une entité plus apte à les gérer qui permet de mettre les contribuables à l'abri des dépassements de coûts. Un transfert de risques cosmétique n'incitera pas le partenaire privé à engager tous ses talents et toutes ses énergies dans le succès du projet. C'est pourquoi le CPQ estime que le gouvernement devrait clarifier, tant dans le projet de loi que dans la politique-cadre, qu'un PPP comporte un transfert significatif de risque vers le partenaire privé.

Par ailleurs, le vérificateur général de la Nouvelle-Écosse, dans son rapport sur la première expérience de PPP pour la construction d'une école en Nouvelle-Écosse⁵, a considéré que le contrat de location-exploitation entre la commission scolaire et le partenaire privé faisait assumer par le locataire une large part des risques associés au projet et ressemblait donc davantage à un contrat de location-acquisition. Dans ce cas, un passif implicite aurait dû être inscrit au passif de la province à côté de sa dette directe, en dépit du fait que c'est le partenaire privé qui assumait le financement hypothécaire des écoles. Au Québec, on pourrait faire l'analogie avec le passif actuariel au titre des régimes de retraite des employés du secteur public, lequel est compté dans la dette totale du gouvernement. Si les mêmes règles comptables devaient s'appliquer au Québec, il faudrait éviter de justifier la formule des PPP en invoquant cet argument relié à l'endettement évité : il s'applique à condition que le gouvernement n'ait pas à verser de contribution au projet, ce qui arrive lorsque celui-ci est entièrement financé par des revenus autonomes, comme ceux provenant de tarifs demandés aux utilisateurs (par exemple, pour une autoroute ou un pont, un système de transport en commun ou un aqueduc). Lorsque le gouvernement verse une contribution au projet, l'obligation découlant du contrat à long terme est un passif implicite assimilable à une dette, dont le service vient réduire sa marge de manœuvre dans le futur. Bref, une dette est une dette, et cela nous renvoie de nouveau à l'avantage essentiel des PPP du point de vue de l'intérêt public, qui est de transférer des risques vers un

⁵ *Department of Education and Culture: O'Connell Drive Elementary School Lease, Special Report of the Auditor General, Halifax, Nova Scotia, 1998.*

partenaire privé plus apte à les gérer plutôt que de contourner les limites sur les dépenses d'immobilisation ou sur le niveau d'endettement du gouvernement.

La décision d'Eurostat, de même que l'expérience néo-écossaise, nous indique qu'il vaut mieux clarifier dès à présent les règles comptables qui seront appliquées aux actifs et aux passifs associés aux projets de PPP dans les comptes publics. Le CPQ souhaite que le ministère des Finances fasse preuve de diligence sur cette question de finances publiques afin d'éviter toute méprise relative à l'impact des PPP sur le niveau d'endettement du Québec.

Par ailleurs, l'article 6 précise que les contrats de PPP existent « dans un objectif d'amélioration de la qualité des services publics offerts aux citoyens ». Le CPQ estime que cette précision limite inutilement la gamme des projets possibles. En effet, on peut imaginer un projet de PPP dont le seul but serait de réduire le coût complet de l'infrastructure ou du service public pour les contribuables, tout en maintenant le même niveau de qualité que sous un mode de régie traditionnel. Bien qu'il s'agisse là d'un objectif « comptable » dans le vocabulaire des adversaires des PPP, celui-ci nous paraît tout à fait valable et le gouvernement n'a pas à rougir de le poursuivre. Nous recommandons donc de biffer, dans l'article 6, la référence à l'amélioration de la qualité des services ou, encore, de l'équilibrer par une référence à l'objectif de réduction du coût des services publics.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Nous résumons ici les principales conclusions et recommandations de notre mémoire.

- 1- Le CPQ appuie le gouvernement dans son intention de recourir aux partenariats public-privé (PPP) pour accélérer la réalisation de projets d'infrastructure et d'équipement, pour améliorer la gestion des risques qui leur sont associés et pour améliorer la qualité des services aux citoyens.
- 2 - Eu égard à la structure de l'organisme qui sera créé, le CPQ aurait préféré une structure plus ouverte sur le secteur privé que celle préconisée. À cet effet, le CPQ souhaite entendre de la présidente du Conseil du trésor les raisons pour lesquelles le gouvernement n'a pas suivi l'exemple de la Colombie-Britannique ou de la Grande-Bretagne, qui ont créé des sociétés d'État plus autonomes du gouvernement qu'une agence.
- 3 - Le CPQ recommande au Conseil du trésor de demander formellement aux organismes publics de considérer l'option du PPP pour leurs projets d'investissement majeurs et, surtout, d'expliquer pourquoi ils n'ont pas retenu cette option, le cas échéant, lorsqu'ils proposent un projet d'infrastructure, d'équipement ou de services publics en mode de régie traditionnel.
- 4 - Le CPQ souhaite que l'Agence développe une façon de reconnaître la valeur des offres non sollicitées qui sont soumises à un appel d'offres, en s'inspirant de l'une ou l'autre des formes de compensation évoquées dans ce mémoire.

- 5 - Le CPQ recommande à la ministre responsable de clarifier, tant dans le projet de loi que dans la politique-cadre, qu'un PPP comporte un transfert significatif de risque vers le partenaire privé.

- 6 - Le CPQ demande au ministère des Finances de clarifier dès à présent les règles comptables qui seront appliquées aux actifs et aux passifs associés aux projets de PPP dans les comptes publics.

- 7 - Le CPQ recommande à la ministre responsable de biffer, dans l'article 6 du projet de loi, la référence à l'amélioration de la qualité des services ou, encore, de l'équilibrer par une référence à l'objectif de réduction du coût des services publics.



news release

18/2004 - 11 February 2004

New decision of Eurostat on deficit and debt

Treatment of public-private partnerships

Eurostat, the Statistical Office of the European Communities, has taken a decision on the accounting treatment in national accounts of contracts undertaken by government units in the framework of partnerships with non-government units. The decision specifies the impact on government deficit/surplus and debt. It results from work undertaken in 2003 in cooperation with experts from European countries and different international bodies.

The decision is in line with the European System of Accounts (ESA95), and is consistent with the opinion of the Committee on Monetary, Financial and Balance of Payments Statistics (CMFB), as described in the annex.

Eurostat recommends that the assets involved in a public-private partnership should be classified as non-government assets, and therefore recorded off balance sheet for government, if both of the following conditions are met:

1. the private partner bears the construction risk, and
2. the private partner bears at least one of either availability or demand risk.

If the construction risk is borne by government, or if the private partner bears only the construction risk and no other risks, the assets are classified as government assets. This has important consequences for government finances, both for the deficit and the debt. The initial capital expenditure relating to the assets will be recorded as government fixed capital formation, with a negative impact on government deficit/surplus. As a counterpart of this government expenditure, government debt will increase in the form of an "imputed loan" from the partner, which is part of the "Maastricht debt" concept. The regular payments made by government to the partner will have an impact on government deficit/surplus only for the part relating to purchases of services and "imputed interest".

Why is Eurostat taking this decision now?

Public partnerships with private units have been observed for a long time in EU Member States. Such arrangements take various forms, including concessions which normally do not raise difficulties as regards their treatment in national accounts. Recently however, new kinds of arrangements have been made in a few Member States, and a significant increase in these arrangements is expected for various reasons such as efforts to increase efficiency of public expenditure and to improve the quality of public services. Moreover, the European Growth Initiative, approved by the European Council in December 2003, sets as one of its objectives to promote the use of such partnerships, notably in order to develop growth-related infrastructures.

As the Statistical Authority of the Commission, Eurostat does not examine the motives, rationale and efficiency of these partnerships, but has to provide clear guidance on their treatment in national accounts, as regards their impact on data for the general government sector. Furthermore, an important part of Eurostat's mission is to ensure homogeneity of government statistics in all Member States, including the 10 Acceding Countries, under ESA95, such that deficit and debt figures are fully comparable.

Which partnerships does this decision cover?

The decision will apply to long-term contracts in areas of activity where government normally has a strong involvement. These contracts often (but not always) correspond to what is referred to as "Public-private partnerships", concluded with one or several partners, directly or through a special entity set up on purpose, and possessing expertise in the content of the contract over its lifetime. An important feature is that the contract mentions both the output of some specifically-designed assets, needing an initial capital expenditure, and the delivery of agreed services, requiring the use of these assets and according to given quality and volume standards.

This decision applies only in cases where government is the main purchaser of the services supplied by the partner, whether the demand originates directly from government itself or from third party users (as seen notably for health and education services, and the use of some transport infrastructures).

What is the key issue relating to public-private partnerships as regards their treatment in national accounts?

The key issue is the advance classification of the assets involved in the partnership contract - either as government assets or recorded in the balance sheet of the partner. In national accounts, the assets involved in a public-private partnership can be considered as non-government assets only if there is strong evidence that the partner is bearing most of the risk attached to the specific partnership. Therefore, this analysis of risks borne by the contractual parties is the core element of the assessment of a partnership project, as regards classification of the assets involved in the contract, in order to ensure the correct accounting of the impact on the government deficit of public-private partnerships.

However, this assessment does not consider risks that are not closely related to the asset and can be fully separated from the main contract, as is the case where part of the contract might be periodically renegotiated, and subject to performance and penalty payments that do not significantly depend on the condition of the main assets.

What is the Eurostat analysis of risk in partnerships?

Many risks may be observed in practice in such arrangements. The wording used may be in addition diverse and confusing. This is why, for the purpose of this decision, Eurostat has selected three main categories of "generic" risks. Therefore, "bearing a risk" for one party means that this party bears the majority of the risk.

A first category is "construction risk" covering notably events like late delivery, non-respect of specified standards, additional costs, technical deficiency, and external negative effects. Government's obligation to start making regular payments to a partner without taking into account the effective state of the assets would be evidence that government bears the majority of the construction risks.

A second category is "availability risk" where the responsibility of the partner is quite obvious. It may not be in a position to deliver the volume that was contractually agreed or to meet safety or public certification standards relating to the provision of services to final users, as specified in the contract. It also applies where the partner does not meet the required quality standards relating to the delivery of the service, as stated in the contract, and resulting from an evident lack of "performance" of the partner. Government will be assumed not to bear such risk if it is entitled to reduce significantly (as a kind of penalty) its periodic payments, like any "normal customer" could require in a commercial contract. Government payments must depend on the effective degree of availability supplied by the partner during a given period of time. Application of the penalties where the partner is defaulting on its service obligations should be automatic and should also have a significant effect on the partner's revenue/profit, and must not be purely "cosmetic" or symbolic.

A third category is "demand risk" covering variability of demand (higher or lower than expected when the contract was signed) irrespective of the behaviour (management) of the private partner. This risk should only cover a shift of demand not resulting from inadequate or low quality of the services provided by the partner or any action that changes the quantity/quality of services provided. Instead, it should result from other factors, such as the business cycle, new market trends, direct competition or technological obsolescence. Government will be assumed to bear the risk where it is obliged to ensure a given level of payment to the partner independently of the effective level of demand expressed by the final user, rendering irrelevant the fluctuations in level of demand on the partner's profitability. However, this statement does not apply where the shift in demand results from an obvious government action, such as decisions of units of general government (and thus not just the unit(s) directly involved in the contract) that represent a significant policy change, or the development of directly competing infrastructure built under government mandate.

How will the decision be implemented in practice?

The analysis of the risks in such partnerships will be carried out in all Member States and Acceding Countries (as this decision is applicable for the next notification on 1 March 2004), under the responsibility of the National Statistical Offices.

Eurostat is of the opinion that information about such risks can easily be obtained by statisticians and that the burden of the different risks is generally identifiable in the contracts. Eurostat is also of the opinion that the assessment of risk according to the process described above would allow for a straightforward classification of the assets either "on" or "off" government balance sheet in most cases.

However, it may happen in some cases that the risk analysis, as mentioned above, might not give clear conclusions (for instance if at least for two categories the share in risk may be estimated as balanced or based on very fragile hypotheses). In these cases, some additional elements in a partnership contract should also be taken into consideration. Apart from an analysis of the nature of the partners (notably in specific cases where the partner is a public corporation), the importance of government financing, the effect of government guarantees or provisions relating to the final allocation of the assets could be in some cases appropriate supplementary criteria.

In this respect, if the assets remain the property of the partner at the end of the project, and if they still have a significant economic value, then it is normally classified on the partner's balance sheet. This also includes contracts where government has merely an option to buy the asset at the current market value. On the other hand, if government has a firm obligation to acquire the assets at the end of the contract at a pre-determined price that does not reflect the economic value of the assets at that time (such as expected on the basis of conservative hypothesis at the time the contract was signed), or has paid for the right to acquire the assets throughout the contract through regular payments that were higher than they would have been without that right, then there can be a reason to record the assets as government assets if the other tests do not give a clear answer.

Finally, Eurostat considers that this decision is not in contradiction with the usual business approach to such issues. In any case, specific and complex borderline cases should be closely examined according to the agreed procedure, including at a first stage the assistance of Eurostat.

Issued by:
Eurostat Press Office

Philippe BAUTIER

BECH Building
L-2920 LUXEMBOURG

Tel: +352-4301 33 444
Fax: +352-4301 35 349
eurostat-pressoffice@cec.eu.int

For further information:

Luca ASCOLI
Tel: +352-4301 32 707
Fax: +352-4301 32 929
luca.ascoli@cec.eu.int

Eurostat news releases on the Internet:
<http://europa.eu.int/comm/eurostat/>

**CMFB opinion
on the treatment in national accounts of assets related to “public-private partnerships” contracts**

The CMFB Chairman, with the assistance of the Executive Body, invited the CMFB Members on 23 December 2003 to give an opinion on the above-mentioned subject. Fourteen (14) national statistical institutes and thirteen (13) national central banks from the Member States returned the questionnaire. A total of twenty-seven (27) national institutions thus participated in the consultation. The ECB also provided a reply.

The result of the consultation was the following:

On the question: Do you agree that PPP assets should be considered as non-government assets if there is strong evidence that the non-government partner bears most of the risk, according to the assessment of risks proposed in the guidance note?

Twenty-six (26) national institutions responded **Yes**, among which three (3) asked for minor corrections to the numerical examples and three (3) requested clarifications on some parts of the guidance note. One (1) national institution answered **No**.

Accordingly, the CMFB endorses the guidance note of 23 December 2003 relating to the classification of assets in the context of "Public-Private Partnerships". The CMFB recommends that the suggested clarifications should be incorporated in a revised version of the ESA 95 Manual on Government Debt and Deficit, in so far as they do not change the substance.

In addition to this opinion, a document summarising the replies and all the original answers from the CMFB Members have been transmitted to Eurostat and will be kept in the records of the CMFB secretariat.

Jean CORDIER
CMFB Chairman

(Signed)

Paris, 30 January 2004