

The fiscal impact of privatization in Canada

L'incidence de la privatisation sur la situation des finances publiques au Canada

-
- *Privatization, which refers to the transfer of activities from the public to the private sector, has grown in importance in Canada and many other countries over the past decade.*
 - *Federal, provincial, and municipal governments are increasingly reducing their direct involvement in the Canadian economy by selling Crown corporations, contracting private firms to deliver public services, and transferring infrastructure development to the private sector.*
 - *When they are part of a broader effort to improve public finances, such initiatives can contribute to fiscal consolidation by reducing budgetary requirements and debt levels.*
 - *When structured to stimulate improvements in economic efficiency, privatizations are likely to enhance the economy's performance and thereby produce long-term economic and budgetary gains.*
- *La privatisation, qui consiste dans le transfert d'activités du secteur public au secteur privé, s'est accrue au Canada et dans beaucoup d'autres pays au cours des dix dernières années.*
 - *Le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités réduisent de plus en plus leur participation directe aux activités économiques en vendant des sociétés d'État, en sous-traitant des services publics à des entreprises privées et en transférant au secteur privé la mise en œuvre de projets d'infrastructure.*
 - *Lorsqu'elles s'inscrivent dans un objectif plus vaste d'assainissement des finances publiques, les privatisations contribuent à l'amélioration de la situation financière de l'État en réduisant ses besoins de financement et son endettement.*
 - *Lorsqu'elles sont structurées de façon à encourager des gains d'efficacité économique, les privatisations sont de nature à améliorer la tenue de l'économie et, partant, à produire des gains à long terme sur les plans économique et budgétaire.*
-

This article was prepared by Mylène Levac and Philip Wooldridge of the Financial Markets Department.

Le présent article a été rédigé par Mylène Levac et Philip Wooldridge, du département des Marchés financiers.

Why privatize?

In Canada and abroad, public production of goods and services expanded considerably after the Second World War. Direct government involvement in the economy was usually motivated by concerns about market failures, particularly with respect to the supply of public goods; the existence of natural monopolies, such as the transmission of electricity; and the pursuit of policy objectives, such as national security or domestic control. However, the need to reduce budget deficits and concerns about the efficiency of government bureaucracies and state-owned enterprises (SOEs) led many governments to embark on ambitious privatization programs during the 1980s and 1990s. Indeed, in many countries, the poor financial performance of SOEs was partly responsible for unsustainable fiscal positions.

Theoretically, under certain stringent assumptions, privatization should have a negligible impact on a government's fiscal position. Consider the sale of an SOE. If the selling price were equal to the present value of the discounted stream of after-tax net earnings and if the sale proceeds were used to retire outstanding debt, then the loss of revenue in the form of remitted or accrued profit would be offset by lower interest payments. In the case of an SOE operating at a loss, the government would have to offer a lump-sum subsidy to the buyer in order to sell it, and thus higher interest payments (to service the debt incurred to finance the subsidy) would offset lower transfers to the enterprise (Mansoor 1988).

Owing to uncertainty and market imperfections, this equivalence does not hold in reality. In particular, the private sector's rate of discount is higher than the government's cost of financing; future earnings are uncertain; an SOE may be more profitable under private control; and governments often have to sell enterprises at a discount because of buyers' concerns about future changes to market regulations and tax regimes. Thus, under less-stringent assumptions, privatization may have a fiscal impact. In particular, the removal of budgetary support for financially troubled SOEs could result in substantial fiscal gains. Many SOEs have 'soft' budget constraints, i.e., if an enterprise gets into financial difficulty, the government will be inclined to fund any losses to prevent the enterprise from closing. Such implicit subsidization ceases when the enterprise is privatized.

Most studies of privatization, however, place more emphasis on potential efficiency gains than on fiscal impact (Hemming and Mansoor 1988; Kikeri, Nellis, and Shirley 1992). Privatizations that enhance a firm's operational efficiency and improve resource allocation may

Pourquoi privatiser?

Au Canada et à l'étranger, la production de biens et services par le secteur public a connu un essor considérable après la Deuxième Guerre mondiale. La participation directe du gouvernement aux activités économiques était habituellement motivée par la crainte de défaillance des marchés – en particulier en ce qui a trait à l'offre de biens publics –, par l'existence de monopoles naturels, celui de la transmission de l'énergie électrique par exemple, et par la poursuite de grands objectifs comme la sécurité intérieure ou le contrôle de l'économie nationale. Toutefois, la nécessité de réduire les déficits budgétaires et les inquiétudes au sujet de l'efficacité de la bureaucratie gouvernementale et des sociétés d'État ont poussé un grand nombre de gouvernements à entreprendre d'ambitieux programmes de privatisation dans les années 80 et 90. De fait, dans beaucoup de pays, la situation insupportable des finances publiques tenait en partie aux piètres résultats financiers enregistrés par les sociétés d'État.

Théoriquement, sous un certain nombre d'hypothèses rigoureuses, la privatisation devrait avoir une incidence négligeable sur la situation financière d'un gouvernement. Prenons le cas de la vente d'une société d'État. Si le prix de vente est égal à la valeur actualisée du flux des gains futurs après impôt et si le produit de la vente sert à rembourser des dettes, la perte de revenus représentée pour le gouvernement concerné par les bénéfices versés ou acquis serait compensée par une diminution des paiements en intérêts. Si la société en vente affiche des pertes, le gouvernement peut être amené à octroyer une subvention forfaitaire à l'acheteur, de sorte que l'augmentation des paiements en intérêts (sur l'emprunt contracté pour financer la subvention) contrebalancerait la diminution des transferts financiers à la société (Mansoor, 1988).

Compte tenu de l'incertitude et des imperfections du marché, ce parallélisme ne tient pas dans la réalité. En effet, le taux d'actualisation des revenus dans le secteur privé est plus élevé que le coût de l'emprunt pour l'État; les gains futurs sont incertains; une société d'État peut être plus rentable lorsqu'elle passe au secteur privé et les gouvernements sont souvent amenés à vendre des entreprises à rabais pour calmer les craintes des acheteurs au sujet des possibilités de modification des règlements applicables au marché et aux régimes fiscaux. Ainsi, sous des hypothèses moins rigoureuses, la privatisation peut avoir une incidence sur les finances de l'État. Par exemple, l'élimination de l'aide aux sociétés d'État en butte à des difficultés financières peut donner lieu à des économies très importantes au budget du gouvernement concerné. Beaucoup de sociétés d'État ont des contraintes budgétaires «souples», en ce sens qu'en cas de difficultés financières, le gouvernement aura tendance à financer les pertes pour en empêcher la fermeture. L'octroi implicite de pareilles subventions cesse une fois l'entreprise privatisée.

Toutefois, la plupart des études portant sur la privatisation soulignent davantage la possibilité de gains d'efficacité que l'incidence possible de la privatisation sur les finances publiques (Hemming et Mansoor, 1988; Kikeri, Nellis et Shirley, 1992). Les

produce long-term benefits such as higher corporate earnings, increased employment, and more rapid economic growth. Such economic benefits could, in turn, lead to an improvement in the government's fiscal position through an expansion of the tax base and a reduction in the demand for income assistance.

The relative efficiency of public and private production of goods and services has been a subject of considerable empirical interest. In general, studies of public sector performance in various countries have concluded that the private production of goods and services is often, though not always, more efficient than public production (Boardman and Vining 1989; Kikeri, Nellis, and Shirley 1992; Ehrlich et al. 1994). One possible explanation for this result is that the public sector's internal and external control processes may hinder productivity and innovation. Another is that the pursuit of various public policy goals may take precedence over economic efficiency, and thus human and physical resources may not be allocated as efficiently as possible in the public sector. Finally, because of the narrowness of their markets or insufficient rationalization, SOEs and government departments may not benefit from specialization or economies of scale.

An important caveat of many of these studies is that efficiency does not depend on ownership alone. Competition and the level of regulation are key determinants of performance. If activities are simply transferred from the public to the private sector, without sufficient regard for incentive structures, the prospective benefits of privatization may not be realized. In particular, if a government attempts to maximize the direct fiscal gains from privatization by restricting trade or granting the privatized firm a protected position in the domestic market, it may forego the longer-term economic benefits. For example, proceeds from the sale of a public monopoly would be maximized by preserving its monopoly status, whereas the economic gains would be maximized by dismantling barriers to entry. Privatization programs that are part of a broader effort to enhance the economy's performance and to strengthen public finances are thus more likely to produce durable economic and fiscal gains.

International experience

Privatization gained international prominence in the early 1980s when the United Kingdom began privatizing its SOEs. The British government drastically reduced the size of its public sector by privatizing firms in competitive markets, such as Jaguar and British Airways, as well as monopolies, such as water and electricity utilities.

privatisations qui améliorent l'efficacité opérationnelle et l'affectation des ressources d'une entreprise peuvent produire des avantages à long terme tels que des profits plus élevés, des gains au chapitre de l'emploi et une croissance économique plus rapide. De tels avantages économiques peuvent, à leur tour, favoriser une amélioration de la situation financière de l'État par l'entremise de l'élargissement de l'assiette fiscale et une réduction de la demande d'aide au revenu.

Beaucoup de recherches empiriques ont été faites sur l'efficacité relative de la production de biens et services par les secteurs public et privé. En général, les études portant sur le rendement du secteur public dans divers pays conduisent à la conclusion que le secteur privé est souvent – pas toujours – plus efficace que le secteur public dans la production de biens et de services (Boardman et Vining, 1989; Kikeri, Nellis et Shirley, 1992; Ehrlich et coll., 1994). Ce point de vue peut s'expliquer en partie par le fait que les mécanismes de contrôle interne et externe mis en place dans le secteur public peuvent entraver la productivité et l'innovation. Un autre élément d'explication est que la poursuite de divers objectifs des politiques publiques peut l'emporter sur la recherche de l'efficacité économique, de sorte que les ressources humaines et matérielles ne sont pas nécessairement utilisées de la manière la plus efficace possible dans le secteur public. Finalement, étant donné qu'ils œuvrent sur des marchés étriqués ou que leurs activités ne sont pas suffisamment rationalisées, il est possible que les sociétés d'État et les ministères gouvernementaux ne parviennent pas à profiter des avantages de la spécialisation ou des économies d'échelle.

Une des réserves importantes que font plusieurs de ces études est que l'efficacité n'est pas uniquement fonction du régime de propriété des sociétés concernées. La concurrence et le niveau de réglementation sont des facteurs clés des résultats financiers. Si les activités sont simplement transférées du secteur public au secteur privé, sans grand égard aux facteurs qui encouragent la productivité, les avantages potentiels de la privatisation risquent de ne pas se concrétiser. Par exemple, tout gouvernement qui essaie de maximiser, sur le plan budgétaire, les gains directs provenant de la privatisation en limitant les échanges commerciaux ou en donnant à l'entreprise privatisée un créneau protégé sur le marché intérieur risque de compromettre les avantages économiques qui peuvent découler à plus long terme de cette privatisation. On peut maximiser le produit de la vente d'une société d'État bénéficiant d'un monopole en préservant le statut de monopole. Sur le plan économique toutefois, on maximise les gains en démantelant les barrières à l'entrée. Les privatisations qui font partie d'un programme plus étendu d'amélioration de la tenue de l'économie et d'assainissement des finances publiques ont ainsi de meilleures chances de produire des gains économiques et financiers durables.

La privatisation à l'échelle internationale

Le vent de la privatisation a commencé à souffler avec force sur la scène internationale au début des années 80, lorsque le Royaume-Uni a entrepris la

Only a few corporate interests, such as the post office, remain under government ownership. In recent years, the British government has expanded the scope of its privatization program to include the delivery of public services and the development of public infrastructure projects. For example, private firms have been contracted to manage several prisons and to provide selected clinical services at some hospitals.

Privatization has improved the productivity of many of Britain's former SOEs but, nevertheless, some aspects of Britain's program have been criticized. In particular, when some of the utilities were privatized, monopolistic industries were not always restructured to promote competition, and thus certain privatized utilities continued to enjoy a degree of monopoly power. Also, in some cases, the government may have deprived itself of additional proceeds by floating shares in a number of SOEs at relatively low prices to encourage equity investment by individuals.

New Zealand radically restructured its public sector during the late 1980s and early 1990s, privatizing many SOEs and emphasizing contractual arrangements for public services. Privatization initiatives in New Zealand were part of a comprehensive reform program to improve accountability, monitoring, and incentives in the public sector.

Privatization programs have been initiated in many developed and developing countries, with the global amount raised through asset sales rising to \$120 billion in 1996 from \$35 billion in 1990 (OECD 1997). The most extensive privatization programs are in the former communist countries of Eastern Europe and the former Soviet Union, where many governments have given vouchers to citizens to bid for shares in SOEs. Such mass privatizations raise little money but are an important step in building an efficient market economy.

The Canadian experience

Owing in part to the moderate size of the public sector in Canada compared with that in many other countries, privatization has generally been less rapid and extensive in Canada than abroad. In addition, federal, provincial, and local governments have all moved at different paces, depending on their fiscal situations and their commitment to privatization, although the trend has clearly been towards less public sector involvement in the production of goods and services.

Privatizing Crown corporations

State-owned enterprises have been used as vehicles to implement public policy in Canada for many decades. For example, federal Crown corporations such as Canadian Arsenals, Air Canada, and Petro-Canada

privatisation de ses sociétés d'État. Le gouvernement britannique a alors réduit très fortement la taille de son secteur public en privatisant à la fois des entreprises opérant sur des marchés concurrentiels, notamment Jaguar et British Airways, et des monopoles, par exemple des entreprises publiques de distribution d'eau et d'électricité. Seules quelques sociétés, comme la poste, restent la propriété de l'État. Le gouvernement britannique a élargi le champ de son programme de privatisation au cours des dernières années pour y incorporer des entreprises de services publics et de mise en œuvre de projets d'infrastructure publique. Par exemple, des entreprises privées ont été retenues pour gérer plusieurs prisons et pour fournir certains services cliniques à certains hôpitaux.

La privatisation a amélioré la productivité d'un grand nombre d'anciennes sociétés d'État britanniques. Certains aspects du programme de privatisation dans ce pays ont toutefois été la cible de critiques. En effet, après la privatisation de certains services publics, des branches monopolistiques n'ont pas toujours été restructurées de façon à encourager la concurrence, de sorte que certaines entreprises de services publics privatisées ont continué de jouir d'un certain pouvoir monopolistique. En outre, dans certains cas, le gouvernement a peut-être renoncé à des entrées de fonds supplémentaires en vendant des actions d'un certain nombre de sociétés à des prix relativement bas pour en encourager l'acquisition par des particuliers.

La Nouvelle-Zélande a restructuré radicalement sa fonction publique à la fin des années 80 et au début des années 90, privatisant un grand nombre de sociétés d'État et sous-traitant divers services publics. Les projets de privatisation menés en Nouvelle-Zélande s'inscrivaient dans un vaste programme de réformes visant à renforcer la responsabilisation, la surveillance et la productivité dans le secteur public.

Des programmes de privatisation ont été lancés dans un grand nombre de pays industrialisés et en développement, et le produit de la vente des actifs est passé de 35 milliards de dollars en 1990 à 120 milliards de dollars en 1996 (OCDE, 1997). Les programmes de privatisation les plus étendus sont ceux des anciens pays communistes d'Europe de l'Est et de l'ex-Union Soviétique, où on a distribué des bons de caisse aux citoyens pour leur permettre de participer aux ventes aux enchères d'actions de sociétés d'État. De telles privatisations de masse rapportent peu d'argent frais, mais représentent un pas important dans la voie de la construction d'une économie de marché efficiente.

L'expérience canadienne

Compte tenu en partie de la petite taille du secteur public canadien par rapport à celle qu'on observe dans un grand nombre d'autres pays, la privatisation a été en général moins rapide et moins étendue au Canada qu'à l'étranger. De plus, les administrations fédérale, provinciales et municipales ont progressé à des rythmes différents, selon leur situation financière et leur engagement à l'égard de la privatisation, mais la tendance à la réduction de la participation du secteur public dans la production de biens et services est très nette.

facilitated government policy in the areas of national security, cross-Canada transportation, and Canadian ownership in the domestic oil industry, respectively. Most provincial governments nationalized industries they deemed to be natural monopolies, such as the generation and distribution of electricity, or industries considered vital to the development of provincial economies, such as the potash industry in Saskatchewan. Few municipal governments have substantial corporate holdings, although many own public transit systems, recreational centres, housing projects, and other facilities that enhance the quality of urban life. However, owing to fiscal constraints, increased concern about the efficiency of public ownership, changing conceptions of natural monopolies, and the availability of other options to meet public policy objectives, governments in Canada began to privatize their corporate holdings in the mid-1980s.

The largest and most prominent privatizations in Canada have involved public share offerings in Crown corporations. For example, the federal government's initial public offering (IPO) of shares in Canadian National Railways (CN) in 1995 was the largest stock market flotation ever undertaken in Canada. While large Crown corporations are usually privatized through public share offerings, most privatizations in Canada during the 1980s and 1990s were arranged as sales to existing private businesses. Such trade sales typically fetch a higher price than IPOs because the purchaser acquires control of the enterprise.

The privatization of Crown corporations can bring substantial sums of money to governments. Between 1986 and 1996, proceeds from the 10 largest federal privatizations totalled \$7.2 billion (Table 1). In 1995 alone, the federal government raised more than \$3.8 billion from the sale of shares in CN and Petro-Canada, half of which was received in 1995 with the rest being paid in instalments in 1996 and 1997. Over the past decade, provincial and municipal governments have also raised large amounts of money through asset sales (Table 2). The sale of shares in Alberta Government Telephones raised the most, \$1.7 billion, followed by the flotation of Manitoba Telephone Systems (MTS) in 1996 for \$860 million.

On occasion, governments have recapitalized Crown corporations at the time of privatization by transferring a portion of the sale proceeds to the corporation. This was usually part of a comprehensive effort to improve the corporation's financial performance (with recapitalization often being preceded by a restructuring of the corporation's operations, governance, and regulatory requirements) and thereby make the corporation more saleable. In particular, although recapitalization reduces the amount retained by the government, it makes the enterprise

La privatisation des sociétés d'État

Au Canada, les sociétés d'État ont constitué pendant plusieurs décennies un instrument de la mise en œuvre des politiques publiques. Par exemple, les sociétés d'État fédérales telles que les Arsenaux canadiens, Air Canada et Petro-Canada ont facilité la mise en œuvre de la politique gouvernementale dans les domaines respectifs de la sécurité nationale, du transport interprovincial et du contrôle canadien de l'industrie pétrolière nationale. La plupart des gouvernements provinciaux ont nationalisé des industries qu'ils jugeaient être des monopoles naturels, par exemple la production et la distribution de l'électricité, ou des secteurs qu'ils considéraient être au cœur du développement de leurs économies, notamment l'industrie de la potasse en Saskatchewan. Peu de municipalités possèdent des entreprises publiques de grande envergure, mais un grand nombre possèdent des systèmes de transport en commun, des centres récréatifs, des grands ensembles d'habitation et d'autres installations qui servent à améliorer la qualité de la vie urbaine. Toutefois, en raison des contraintes budgétaires, des inquiétudes accrues au sujet de l'efficacité de la propriété publique, de l'évolution des idées relatives à la nature des monopoles naturels et de l'existence d'autres moyens permettant de réaliser les objectifs des politiques publiques, les administrations publiques canadiennes n'ont commencé à privatiser leurs entreprises qu'au milieu des années 80.

Les privatisations les plus importantes et les plus connues au Canada ont été réalisées par voie d'offres publiques d'actions des sociétés d'État. Par exemple, le premier appel public à l'épargne lancé par le gouvernement fédéral en 1995 et qui portait sur les titres des Chemins de fer nationaux du Canada (CN) a été la plus grande émission jamais lancée sur le marché boursier canadien. Les grandes sociétés d'État sont habituellement privatisées par voie d'émissions publiques d'actions, mais la plupart des privatisations survenues au Canada au cours des années 80 et 90 ont pris la forme de ventes directes à des entreprises privées existantes. Le prix dans de tels cas est en général plus élevé que dans le cas d'un appel public à l'épargne, car l'acheteur prend effectivement le contrôle de la société.

La privatisation de sociétés d'État peut rapporter des sommes d'argent considérables. Entre 1986 et 1996, le produit des dix privatisations les plus importantes de sociétés d'État fédérales a totalisé 7,2 milliards de dollars (Tableau 1). En 1995 uniquement, le gouvernement fédéral a mobilisé plus de 3,8 milliards de dollars par la vente d'actions du CN et de Petro-Canada, dont la moitié a été reçue en 1995 et le reste payé à tempérament en 1996 et en 1997. Au cours de la dernière décennie, les provinces et les municipalités ont également mobilisé d'importantes sommes d'argent par la vente de certains actifs (Tableau 2). C'est la vente d'actions de l'Alberta Government Telephones qui a rapporté le plus, soit 1,7 milliard de dollars. Elle est suivie par celle des actions du Manitoba Telephone Systems (MTS) en 1996 qui, elle, a rapporté 860 millions de dollars.

À l'occasion, les gouvernements ont augmenté le capital des sociétés d'État au moment de la privatisation en y réinjectant une partie du produit de la vente. Cette

Table 1
Tableau 1

Largest privatizations of federal Crown corporations
Les plus importantes privatisations de sociétés d'État fédérales

Name	Sector	Year of privatization Année de privatisation	Sale proceeds, ^a in millions of Canadian dollars Produit de la vente ^a , en millions de dollars canadiens	Secteur	Nom
Canadian National Railway Co. (CN) ^b	Transportation	1995	2,079	Transport	Chemins de fer nationaux du Canada (CN) ^b
Petro-Canada ^c	Oil and gas	1991	1,747	Pétrole et gaz	Petro-Canada ^c
Nav Canada	Transportation	1996	1,500	Transport	Nav Canada
Air Canada ^d	Transportation	1988	474	Transport	Air Canada ^d
Teleglobe Canada	Telecommunications	1987	441	Télécommunications	Téleglobe Canada
Canada Development Corporation	Financial	1987	365	Finances	Corporation de développement du Canada
Nordion International	Manufacturing	1991	161	Transformation	Nordion
Telesat Canada	Telecommunications	1992	155	Télécommunications	Telesat Canada
de Havilland Inc. ^e	Manufacturing	1986	155	Transformation	de Havilland Inc. ^e
Canadair	Manufacturing	1986	141	Transformation	Canadair
TOTAL		1986-96	7,218		TOTAL

Source: *Public Accounts of Canada*, various issues, 1986-96

Source : *Comptes publics du Canada*, diverses livraisons, 1986-1996

- a. Sale proceeds are net of commissions and other administrative costs associated with the sale. Proceeds raised by a corporation through offerings of treasury shares are not included.
- b. Proceeds from the sale of shares in CN were received in two instalments: \$1,219 million in 1995 and \$860 million in 1996. From the proceeds received by the federal government in 1995, \$900 million was used to recapitalize CN by paying down debt owed by the railway.
- c. Petro-Canada retained the proceeds raised through its initial public offering of shares in 1991. The federal government sold 123.9 million shares in 1995, with payment in three instalments: \$693 million in 1995, \$527 million in 1996, and \$527 million in 1997. The federal government continues to hold 18.3 per cent of Petro-Canada's shares.
- d. Air Canada retained the proceeds raised through its initial public offering of shares in 1988. The federal government sold its stake in Air Canada in 1989 for \$474 million.
- e. The federal government sold de Havilland to Boeing in 1986 for \$155 million. On closing, \$90 million was received in cash, and the remaining \$65 million was payable in instalments over a 15-year period.

- a. Produit de la vente minoré des commissions et autres frais d'administration liés à la vente. Non compris le produit de la vente réalisée par une société par voie d'offre de titres du Trésor.
- b. Le produit de la vente d'actions du CN a été reçu en deux versements : 1 219 millions de dollars en 1995 et 860 millions de dollars en 1996. Du montant reçu en 1995, le gouvernement fédéral a utilisé 900 millions de dollars pour restructurer le capital du CN en remboursant les dettes de cette société.
- c. Petro-Canada a retenu le produit des ventes réalisées en 1991 dans le cadre de son offre publique initiale d'actions. Le gouvernement fédéral a vendu 123,9 millions d'actions en 1995, et le produit de cette vente a été reçu en 3 versements : 693 millions de dollars en 1995, 527 millions de dollars en 1996 et 527 millions de dollars en 1997. Le gouvernement fédéral continue de détenir 18,3 % du capital-actions de Petro-Canada.
- d. Air Canada a retenu le produit de la vente réalisée par l'entremise de son offre publique initiale d'actions en 1988. Le gouvernement fédéral a vendu sa participation dans Air Canada en 1989 pour 474 millions de dollars.
- e. Le gouvernement fédéral a vendu la de Havilland à Boeing en 1986 pour 155 millions de dollars. À la conclusion de la vente, 90 millions de dollars ont été reçus au comptant, et le reste, soit 65 millions de dollars, est payable à tempérament sur 15 ans.

more attractive to investors by improving the debt-to-equity ratio. When CN was privatized, the federal government used \$900 million of the \$1.2 billion received in 1995 to reduce CN's debt load. Similarly, in the case of MTS, a substantial proportion of the proceeds was used to pay down debt owed by the utility, leaving the Manitoba government with \$410 million.

Proceeds from the sale of Crown corporations improve the government's cash position and result in a one-time reduction in government financing requirements, assuming that the sale proceeds are not directed towards new spending programs or tax reductions. Consequently, the government's debt and associated interest payments will be permanently reduced from what they would have been in the absence of privatization.

The most profitable government enterprises, such as provincial

mesure faisait habituellement partie d'un plan visant à améliorer les résultats financiers de l'entreprise (l'augmentation du capital étant souvent précédée par une restructuration des opérations, une modification en profondeur du régime de gestion et de réglementation de l'entreprise) et ainsi la rendre plus attrayante aux yeux des acheteurs. De fait, même si la restructuration du capital réduit le montant que retient le gouvernement, elle rend l'entreprise plus attrayante pour les investisseurs en améliorant son ratio d'endettement. Lorsque le CN a été privatisé, le gouvernement fédéral a affecté, du 1,2 milliard de dollars reçu en 1995, 900 millions de dollars à la réduction de sa dette. De même, dans le cas de MTS, une portion très importante du produit de la vente a été utilisée pour rembourser en partie sa dette de sorte que le gouvernement manitobain n'a retenu que 410 millions de dollars.

La vente de sociétés d'État entraîne une amélioration de trésorerie de l'État et donne lieu à une réduction ponctuelle des besoins de financement, pourvu que les recettes ne soient pas affectées à de nouveaux programmes de dépenses ou à des

Table 2
Tableau 2

Largest privatizations of provincial and municipal Crown corporations
Les plus importantes privatisations de sociétés d'État provinciales et municipales

Name	Sector	Owner	Original ownership stake, in per cent	Year of privatization	Sale proceeds, ^a in millions of Canadian dollars	Propriétaire	Secteur	Nom
			Pourcentage du capital détenu à l'origine par le propriétaire	Année de la privatisation	Produit de la vente, ^a en millions de dollars canadiens			
Alberta Government Telephones ^b	Telecommunications	Alberta	100.0	1990	1,735	Alberta	Télécommunications	Alberta Government Telephones ^b
Manitoba Telephone Systems ^c	Telecommunications	Manitoba	100.0	1996	860	Manitoba	Télécommunications	Manitoba Telephone Systems ^c
Cameco ^d	Mining	Saskatchewan	61.5	1991	855	Saskatchewan	Exploitation minière	Cameco ^d
Nova Scotia Power Corp ^e	Electricity generation	Nova Scotia	100.0	1992	816	Nouvelle-Écosse	Production d'électricité	Nova Scotia Power Corp ^e
Alberta Energy Company ^f	Oil and gas	Alberta	100.0	1975	560	Alberta	Pétrole et gaz	Alberta Energy Company ^f
Synchrude Canada	Oil and gas	Alberta	16.7	1993	502	Alberta	Pétrole et gaz	Synchrude Canada
Edmonton Telephones ^g	Telecommunications	Edmonton	100.0	1995	468	Edmonton	Télécommunications	Edmonton Telephones ^g
Potash Corp. of Saskatchewan ^h	Mining	Saskatchewan	100.0	1989	388	Saskatchewan	Exploitation minière	Potash Corp. Of Saskatchewan ^h
Suncor ⁱ	Oil and gas	Ontario	25.0	1992	299	Ontario	Pétrole et gaz	Suncor ⁱ
Vencap Equities Alberta ^j	Financial	Alberta	31.0	1995	174	Alberta	Finances	Vencap Equities Alberta ^j
TOTAL				1975-96	6,657			TOTAL

Source: Provincial public accounts and Crown corporations' annual reports

Sources : Comptes publics des provinces et rapports annuels de sociétés d'État

a. Sale proceeds are net of commissions and other administrative costs associated with the sale. Only proceeds raised through the sale of shares held by provincial or municipal governments are reported.

b. The initial public offering of shares in Alberta Government Telephones (AGT) in 1990 raised \$896 million. The Alberta government sold its remaining shares in 1991 for \$839 million. AGT was renamed Telus Corporation after it was privatized.

c. From the sale proceeds, \$450 million was used to recapitalize Manitoba Telephone Systems by paying down debt owed by the utility.

d. Cameco retained the proceeds raised through its initial public offering of shares in 1991. Through secondary share offerings, the Saskatchewan government raised \$75 million in 1991, \$49 million in 1994, and an estimated \$731 million in 1996. The provincial government continues to hold 10.3 per cent of Cameco's shares.

e. From the sale proceeds, \$616 million was used to recapitalize Nova Scotia Power by paying down debt owed by the utility.

f. Alberta Energy Company Ltd. (AEC) retained the proceeds raised through its initial public offering of shares in 1975 (which reduced the Alberta government's stake to 50 per cent). The Alberta government received \$104 million in 1985 for shares sold to AEC for cancellation and \$456 million in 1993 through a secondary offering of the provincial government's remaining shares. From the sale proceeds received in 1993, \$273 million was transferred to the province's General Revenue Fund, and the remaining \$183 million was used to repay loans made by the Alberta Heritage Savings Trust Fund to AEC.

g. Telus Corporation bought Edmonton Telephones in 1995.

h. Net proceeds are not available, and thus \$388 million represents gross proceeds from the sale, including commissions and other administrative expenses.

i. Proceeds from the Ontario government's sale of 11 per cent of the shares of Suncor Inc. in 1992 were received in two instalments, with \$52 million received in 1992 and \$57 million in 1993. The provincial government sold its remaining 14 per cent stake in Suncor in 1993 for \$190 million.

j. The Alberta government received \$174 million in 1995 for its shares in Vencap and for special loans to Vencap.

a. Produit de la vente minoré des commissions et autres frais d'administration liés à la vente. Seul le produit de la vente d'actions détenues par une administration provinciale ou municipale est déclaré ici.

b. L'offre initiale publique d'actions de l'Alberta Government Telephones (AGT) en 1990 a rapporté 896 millions de dollars. Le gouvernement albertain a vendu les dernières actions qu'il détenait en 1991 pour 839 millions de dollars. AGT a été rebaptisée Telus Corporation après sa privatisation.

c. Du produit de la vente, le gouvernement manitobain a utilisé 450 millions de dollars pour restructurer le capital de Manitoba Telephone Systems en remboursant la dette de celle-ci.

d. Cameco a retenu le produit des ventes réalisées dans le cadre de son offre publique initiale d'actions en 1991. Ses offres secondaires d'actions ont rapporté au gouvernement de la Saskatchewan 75 millions de dollars en 1991, 49 millions en 1994 et un montant estimatif de 731 millions de dollars en 1996. Le gouvernement provincial continue de détenir 10,3 % du capital-actions de Cameco.

e. Du produit de la vente, le gouvernement de Nouvelle-Écosse a utilisé 616 millions de dollars pour restructurer le capital de la Nova Scotia Power en remboursant la dette de celle-ci.

f. L'Alberta Energy Company Ltd. (AEC) a retenu le produit des ventes effectuées dans le cadre de son offre publique initiale d'actions en 1975 (ce qui a réduit la participation du gouvernement albertain à 50 %). Le gouvernement albertain a reçu 104 millions de dollars en 1985 pour des actions vendues à l'AEC aux fins d'annulation et 456 millions de dollars en 1993 dans le cadre d'une seconde offre publique des actions restantes du gouvernement provincial. Du montant reçu en 1993, 273 millions de dollars ont été transférés au Trésor de la province, et le reste, soit 183 millions de dollars, a été utilisé pour rembourser les prêts accordés par l'Alberta Heritage Savings Trust Fund à l'AEC.

g. Telus Corporation a acheté Edmonton Telephones en 1995.

h. Le chiffre net n'est pas disponible. Ainsi, les 388 millions indiqués représentent le montant brut de la vente, commissions et autres frais d'administration inclus.

i. Le produit de la vente par le gouvernement ontarien de 11 % du capital-actions de Suncor Inc. en 1992 a été reçu en deux versements, soit 52 millions de dollars en 1992 et 57 millions de dollars en 1993. Le gouvernement provincial a vendu les 14 % du capital-actions restants qu'il détenait en 1993 pour 190 millions de dollars.

j. Le gouvernement de l'Alberta a reçu 174 millions de dollars en 1995 pour les actions qu'il détenait dans Vencap et pour des prêts spéciaux accordés à cette entreprise.

liquor boards or hydro corporations, often remit a proportion of their net earnings to the government and, if they are privatized, then the interest savings arising from the sale proceeds may be partially or completely offset by the loss of dividends. If the remittances exceed the interest savings, then privatization could actually have a negative fiscal impact, and alternative sources of revenue may need to be found. Few Crown corporations in Canada, however, consistently earn a rate of return higher than the interest paid on government debt.

Privatization can also have a fiscal impact through the discontinuation of subsidies to unprofitable SOEs and the removal of implicit budgetary support for financially troubled enterprises. For instance, when the Alberta and federal governments sold their stakes in a heavy oil upgrader in Saskatchewan in 1994, they received less than one-tenth of what they had invested in the project, but they also relieved themselves of any obligation to cover the project's future losses. Similarly, even though a federal holding company, Canada Development Investment Corporation (CDIC), retained the proceeds from the federal government's secondary offering of shares in Cameco (and thus the sale is not reported in Table 1), the sale improved the federal government's fiscal position by strengthening CDIC's balance sheet and thus reducing the corporation's potential need for federal transfers.

Furthermore, from an accounting perspective, privatization will have an impact on a government's measured fiscal position via a gain or loss on the sale. Selling a corporate holding will affect the government's budgetary deficit and net debt (total liabilities net of financial assets) by the difference between sale proceeds and the net book value, or recorded value of the asset net of allowances for valuation. Federal and provincial governments have invested large sums of money in some Crown corporations, and sale proceeds are not always sufficient to recoup the government's original investment. Yet, when such corporate holdings are privatized, the accounting impact may still be positive because of past allowances for valuation, or write-downs that reflect a government's revaluation of the estimated market value of its investment (see box on page 33). Unfortunately, allowances for valuation are rarely publicly available, and thus it is not possible for external analysts to quantify the immediate fiscal gain or loss arising from federal or provincial privatization initiatives.

Privatizations that have a positive fiscal impact, either through interest savings, a reduction in subsidies, or an accounting gain on the sale, will reduce a government's financing requirements and thereby slow the growth of debt. In addition, the privatization of Crown corporations may reduce total public sector liabilities by reducing debt

réductions d'impôt. La privatisation permet ainsi de réduire de façon permanente la dette publique et les paiements d'intérêts qui y sont liés.

Les sociétés d'État les plus rentables telles que les régies provinciales des alcools ou les entreprises de production et de distribution d'électricité transfèrent souvent une portion de leurs gains nets au gouvernement. Si elles sont privatisées, les économies réalisées au titre des intérêts peuvent être partiellement ou complètement annulées par la perte de dividendes. Dans la mesure où les montants versés au gouvernement excèdent les économies au titre des intérêts, la privatisation peut effectivement avoir une incidence négative sur la situation financière de l'État, et il peut être alors nécessaire de trouver d'autres sources de recettes. Peu de sociétés d'État au Canada, toutefois, obtiennent de façon soutenue un taux de rendement plus élevé que le taux d'intérêt servi sur la dette publique.

L'incidence de la privatisation sur les finances publiques peut également se manifester par l'abolition des subventions aux sociétés d'État non rentables et du soutien financier implicite aux entreprises en butte à des difficultés financières. Par exemple, lorsque le gouvernement de l'Alberta et le gouvernement fédéral ont vendu, en 1994, leur participation dans une usine de valorisation du pétrole lourd en Saskatchewan, ils ont reçu moins du dixième de ce qu'ils avaient investi dans le projet, mais ils se sont libérés de toute obligation de couvrir les pertes futures de ce complexe. De même, même si c'est une société d'État fédérale, en l'occurrence la Corporation de développement des investissements du Canada (CDIC), qui a reçu le produit de la deuxième offre publique d'actions du gouvernement fédéral dans Cameco (c'est pourquoi le produit de cette vente n'est pas indiqué au Tableau 1), la vente a amélioré la situation financière du gouvernement fédéral en assainissant le bilan de la CDIC et en réduisant ainsi les besoins potentiels de cette dernière en transferts du gouvernement fédéral.

D'un point de vue comptable, le gain ou la perte découlant de la vente d'une société a une incidence sur la situation financière d'un gouvernement. La vente d'une société d'État a sur le déficit budgétaire du gouvernement et sur sa dette nette (ensemble des engagements net des actifs financiers) une incidence égale à la différence entre le produit de la vente et la valeur comptable nette des actions, soit la valeur comptable de l'actif minorée des provisions pour l'évaluation. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont investi d'importantes sommes d'argent dans certaines sociétés d'État, et le produit de la vente de celles-ci ne permet pas toujours de récupérer l'investissement initial. Toutefois, la privatisation de ces entités peut encore avoir une incidence comptable positive en raison des provisions pour l'évaluation accumulées ou des réductions de valeur reflétant une révision de la valeur marchande estimative de l'investissement du gouvernement (voir encadré, page 33). Malheureusement, les provisions au titre de l'évaluation étant rarement rendues publiques, il est impossible à des analystes de l'extérieur de quantifier le gain ou la perte financière immédiate découlant des programmes de privatisation du gouvernement fédéral ou des provinces.

The direct impact of privatization on the federal government's fiscal position

If the federal government expects an asset to generate revenues sufficient to cover operating and capital costs, it generally records its investment in the asset at cost, reporting it as the gross book value. It revalues its investment periodically to reflect changes in the asset's estimated realizable or market value, and these allowances for valuation are charged to budgetary expenditures in the year in which they occur. Because the federal government may have charged substantial allowances for valuation to previous years' deficits, privatization can result in an accounting profit, which reduces the deficit, even though the government may have invested more in a Crown corporation than it receives when the corporation is privatized.

For example, at the end of the 1994/95 fiscal year, the gross book value of the portion of the federal government's stake in Petro-Canada that was sold in October 1995 was \$3,074 million and the gross book value of CN was \$2,279 million. Allowances for valuation of \$1,481 million for Petro-Canada and \$1,022 million for CN had been charged to previous years' deficits, thus reducing the corporations' net book value. The federal government received \$1,746 million from the sale of shares in Petro-Canada and \$1,179 million from the sale of shares in CN (net of \$900 million to recapitalize CN). Consequently, in the 1995/96 fiscal year, the privatization of Petro-Canada reduced the federal government's deficit by \$154 million. For CN, even though the railway's net book value exceeded net sale proceeds, privatization reduced the deficit by \$171 million because CN transferred \$250 million worth of commercial real estate assets to the federal government in 1995/96.

In contrast to commercial Crown corporations such as Petro-Canada and CN, full-cost recovery for many federal assets, including bridges, ports, and telecommunications systems, was never considered either feasible (because the asset is a public good) or desirable (for public-policy reasons). The federal government financed the cost of acquiring and maintaining such assets through budgetary appropriations, recording their book value as a nominal \$1 even though the government invested large sums of money in them and may have incurred significant amounts of debt to finance them. Consequently, if these assets are privatized, all of the sale proceeds can be applied against the deficit, as the \$1.5 billion received from the sale of the air navigation system was in the 1996/97 fiscal year. The federal government is gradually moving towards full-accrual accounting, whereby the cost of acquiring physical assets is spread over the asset's expected useful life through annual depreciation charges, and thus the true cost of such assets will be more accurately recorded in the future.

Source: *Public Accounts of Canada: 1995-96*, volume I, 1.17, 9.6, 9.9, 9.19

L'incidence directe de la privatisation sur la situation financière du gouvernement fédéral

Si le gouvernement fédéral s'attend à ce qu'un actif génère des recettes suffisantes pour en couvrir les frais d'exploitation et les frais financiers, il comptabilise généralement son investissement dans cet actif au prix coûtant, soit à sa valeur comptable brute. Il réévalue son investissement périodiquement pour tenir compte de l'évolution de la valeur estimative de réalisation, ou valeur marchande, de l'actif, et les provisions pour l'évaluation qu'il constitue sont imputées aux dépenses budgétaires de l'exercice où celles-ci sont engagées. Comme il est possible que le gouvernement fédéral ait imputé d'importantes provisions pour dépréciation aux déficits des années passées, la privatisation peut donner lieu à un bénéfice comptable, qui réduit le déficit, même si le gouvernement peut avoir investi plus dans une société qu'il ne reçoit de la privatisation de celle-ci.

Par exemple, à la fin de l'exercice 1994-1995, la valeur comptable brute de la part détenue par le gouvernement fédéral dans Petro-Canada, qui avait été cédée en octobre 1995, se chiffrait à 3 074 millions de dollars, et la valeur comptable brute du CN s'élevait à 2 279 millions de dollars. Des provisions pour dépréciation de 1 481 millions de dollars pour Petro-Canada et de 1 022 millions de dollars pour le CN avaient été imputées aux déficits des années précédentes, réduisant ainsi la valeur comptable nette de ces deux sociétés. La vente des actions de Petro-Canada a rapporté au gouvernement fédéral 1 746 millions de dollars et celle des actions du CN 1 179 millions de dollars (déduction faite des 900 millions de dollars affectés à l'augmentation du capital du CN). En conséquence, au cours de l'exercice 1995-1996, la privatisation de Petro-Canada a réduit le déficit du gouvernement fédéral de 154 millions de dollars. Dans le cas du CN, même si la valeur comptable nette de cette entreprise dépassait le produit net de la vente, la privatisation a réduit le déficit de 171 millions parce que le CN a transféré 250 millions de dollars d'actifs immobiliers au gouvernement fédéral en 1995-1996.

Contrairement aux sociétés commerciales d'État comme Petro-Canada et CN, le recouvrement intégral des coûts d'un grand nombre d'actifs fédéraux, notamment de ponts, de ports et de systèmes de télécommunication n'a jamais été envisagé comme étant faisable (l'actif étant un bien public) ou souhaitable (pour des motifs de politique publique). Le gouvernement fédéral a financé l'acquisition et la maintenance de tels actifs par des crédits budgétaires, comptabilisant les actifs pour une valeur comptable nominale de 1 dollar même s'il y avait investi d'importantes sommes d'argent et avait peut-être contracté des dettes élevées pour les financer. En conséquence, si ces actifs sont privatisés, tout le produit de la vente peut être appliqué à la réduction du déficit, comme l'avait été le 1,5 milliard de dollars provenant de la vente du système de navigation aérienne au cours de l'exercice 1996-1997. Le gouvernement fédéral adopte progressivement la méthode de la comptabilité d'exercice, en vertu de laquelle le coût d'acquisition de biens matériels est réparti sur la durée de vie utile attendue de l'actif et fait l'objet d'amortissements annuels. Ainsi, le coût véritable de tels actifs sera comptabilisé avec plus de précisions à l'avenir.

Source : *Comptes publics du Canada : 1995-1996*, volume I, 1.17, 9.6, 9.9, 9.19

incurred by SOEs. Governments, particularly provincial governments, often issue debt on behalf of their Crown corporations or guarantee the payment of principal and interest on debt issued by their enterprises. After privatization, the enterprise itself is responsible for raising new funds. Moreover, existing guaranteed debt or debt owed to the government is usually eliminated through a process known as *defeasance*. To defease a debt issue, a debtor, in this case a privatized enterprise, must purchase securities that generate sufficient cash flow to pay the interest and principal on the original issue. The outstanding issue is then considered to be extinguished, at least for financial-reporting purposes.

In summary, considering the number of provisos, such as profitability and the magnitude of past write-downs, the fiscal impact of the privatization of Crown corporations varies from enterprise to enterprise.

Privatizing public services

Government employment increased significantly during the 1960s and 1970s, in tandem with an expansion of the public sector's participation in the economy and rising government spending on goods and services. However, faced with deteriorating fiscal positions in the 1980s and 1990s, governments not only streamlined their bureaucracies but also began hiring private firms to provide a wide range of public services. When contracting out services, the government usually finances and provides the framework for the delivery of the service, but private organizations, acting as agents of the government, operate and manage the service. Furthermore, the service contracts are generally of limited duration with no assurance of renewal.

The federal government began privatizing the delivery of public services only recently. For example, the upkeep of national parks was contracted out in 1997. Other levels of government have been widening the range of services that they contract out for more than a decade. Some provincial governments introduced competitive bidding for services such as highway maintenance and computer support during the 1980s. Hiring private firms to collect garbage, remove snow, and provide many other local services has been a common practice in municipalities for many years.

Formal contractual arrangements with private provisioners of public services are expected to reduce government expenditures by encouraging efficient service delivery and by giving governments more flexibility to adjust service delivery to public needs. However, the key to

Les privatisations qui ont une incidence positive sur les finances publiques par le bais d'économies au titre des paiements en intérêts, d'une réduction des subventions ou d'un bénéfice comptable sur la vente réduisent les besoins de financement de l'État et ralentissent ainsi l'endettement. Qui plus est, la privatisation de sociétés d'État peut réduire les engagements globaux du secteur public en diminuant la dette contractée par les sociétés d'État. Les pouvoirs publics, en particulier les gouvernements provinciaux, émettent souvent des emprunts pour le compte de leurs sociétés ou garantissent le remboursement des emprunts de ces dernières et le paiement des intérêts y afférents. Une fois privatisée, l'entreprise assume seule la responsabilité de son financement. De plus, la dette garantie ou la dette envers l'État est habituellement éliminée selon un mécanisme de désendettement de fait. Pour se désendetter, un emprunteur, en l'occurrence une entreprise privatisée, doit acheter des titres qui produisent suffisamment de liquidités pour payer les intérêts et rembourser le montant en principal de l'émission originale. L'emprunt est ainsi considéré comme éteint, du moins aux fins de déclaration de données financières.

En résumé, compte tenu des diverses réserves au sujet, par exemple, de la rentabilité et de l'ampleur des réductions de valeur passées, l'incidence de la privatisation de sociétés d'État sur les finances publiques ne peut pas être déterminée de façon définitive; elle varie d'une entreprise à l'autre.

La privatisation des services publics

L'emploi dans le secteur public a connu un essor considérable au cours des années 60 et des années 70, s'accroissant avec l'intervention du secteur public dans l'économie et les dépenses publiques en biens et services. Toutefois, face à la détérioration des finances publiques observée dans les années 80 et 90, les pouvoirs publics ont non seulement diminué la taille de la fonction publique, mais ils ont également commencé à confier à des entreprises privées la prestation d'une vaste gamme de services publics. Lorsqu'un gouvernement s'engage dans la sous-traitance, il finance et élabore habituellement le cadre de la prestation des services sous-traités, mais les établissements privés, qui agissent à titre de mandataires, assurent l'exploitation et la gestion. De plus, les contrats de sous-traitance ont généralement une durée limitée et ne comportent pas de garantie de renouvellement.

Le gouvernement fédéral n'a commencé que récemment à privatiser la prestation de services publics. Par exemple, des travaux d'entretien des parcs nationaux ont été confiés au secteur privé en 1997. Les provinces et les municipalités élargissent depuis plus de dix ans la gamme de services qu'ils font livrer par le secteur privé. Certaines provinces ont institué au cours des années 80 des systèmes d'appels d'offres pour la prestation de services tels que l'entretien des routes et le soutien informatique. La sous-traitance de l'enlèvement des ordures, de l'enlèvement de la neige et de la prestation de divers autres services locaux est pratique courante dans les municipalités depuis de nombreuses années.

raising efficiency and lowering the cost of service provision is competition, not privatization per se. For straightforward, directly delivered services—such as janitorial services or garbage collection—a competitive bidding process may ensure that private firms deliver the desired service efficiently and effectively because firms want their contracts to be renewed. Yet, if it is difficult to measure the quality of the end product, such as the appropriateness and excellence of patient care, the fiscal benefits arising from potential efficiency gains may be partially or completely offset by monitoring costs. In particular, where measurement is a problem, a larger public management or administrative group may be needed to ensure that a private firm adheres to the terms of its contract. Furthermore, emphasizing measured performance could distort the delivery of some services or undermine the quality of the end product. For instance, it may be difficult to specify contractual conditions that provide the proper incentives both to deliver a superior education and to minimize the costs of instruction.

Private provision does not necessarily mean private financing or the introduction of user fees. Most doctors' services across Canada, for example, are privately provided but publicly funded. Yet, occasionally, the introduction of full-cost recovery accompanies the private delivery of public services. In such cases, the immediate fiscal benefit to the government arises from a reduction in subsidies. For example, the federal government is currently transferring the management of many of Canada's airports to local authorities and the management of seaports to private user groups, although ownership remains with the federal government. Transport subsidies should fall substantially because the private management groups are expected to recoup operating and capital costs through user fees. However, potential efficiency gains as such will not directly affect the federal government's fiscal position because any savings will be passed on to the users, not to the government.

Even if improvements in efficiency are not passed on to the government directly, contracting private firms to deliver public services could result in a stronger fiscal position over the long term by raising potential growth. For instance, the privatization of the ports may lead to a more efficient transportation system. Transportation costs are an important determinant of the final price for many goods and services, and thus improvements in the efficiency of the transportation system are likely to enhance the long-term competitiveness and growth prospects of the Canadian economy.

As well as privatizing certain services, Canadian governments have sought to lower costs and improve delivery by raising productivity in the

La passation de marchés avec des entreprises privées en vue d'assurer un service public est censée réduire les dépenses publiques en encourageant l'efficacité et en permettant aux pouvoirs publics de s'adapter avec souplesse aux besoins du public. Toutefois, le facteur clé qui détermine les gains d'efficacité et la baisse des coûts est la concurrence, et non la privatisation en soi. Dans le cas des services courants fournis directement tels que les services d'entretien ménager et l'enlèvement des ordures ménagères, la mise en place d'un mécanisme d'appels d'offres peut garantir que les entreprises privées livrent le service désiré avec efficacité et efficacité, étant donné qu'elles veulent voir leur contrat renouvelé. Toutefois, dans les cas où il est difficile de mesurer la qualité du produit final, le bien-fondé et la qualité des soins de santé par exemple, l'assainissement des finances publiques découlant de gains d'efficacité potentiels peut être en partie ou entièrement annulé par les coûts de la surveillance. De fait, dans ces cas, il peut être nécessaire de créer un grand organisme de gestion ou d'administration chargé de surveiller le respect des modalités des contrats par l'entreprise privée. De plus, en mettant l'accent sur des résultats quantifiables, on risque de perturber la livraison de certains services ou de compromettre la qualité du produit final. Par exemple, il peut être parfois difficile de déterminer les modalités susceptibles de garantir à la fois la bonne qualité de l'éducation à dispenser et la réduction des coûts y afférents.

La prestation de services par le secteur privé ne signifie pas nécessairement que le financement est assuré par ce secteur ou au moyen de droits d'utilisation. La plupart des soins médicaux, par exemple, sont fournis à titre privé, mais ils sont financés par l'État. Cependant, il arrive parfois qu'un mécanisme de recouvrement intégral des coûts soit greffé au système de livraison de services publics par le secteur privé. Dans de tels cas, l'avantage financier immédiat pour le gouvernement vient de la réduction des subventions. Par exemple, le gouvernement fédéral transfère actuellement la gestion d'un grand nombre d'aéroports canadiens à des collectivités locales et la gestion de ports de mer à des groupes d'utilisateurs privés, tout en gardant le contrôle de ces installations. Les subventions au transport devraient baisser de façon substantielle, étant donné que les groupes privés qui gèrent les services sont censés récupérer les coûts de fonctionnement et d'investissement en prélevant des droits d'utilisation. Toutefois, les gains potentiels d'efficacité n'influenceront pas directement la situation financière du gouvernement fédéral, car les économies réalisées seront transmises aux utilisateurs et non au Trésor public.

Même si les gains d'efficacité ne profitent pas directement au gouvernement, le recours à l'entreprise privée pour la prestation de services publics peut donner lieu, sur longue période, à une amélioration de la situation financière par le biais d'une hausse de la croissance potentielle. Par exemple, il est possible que la privatisation des ports accroisse l'efficacité du système de transport. Le coût du transport étant un élément important du prix final d'un grand nombre de biens et services, les gains d'efficacité enregistrés par le système de transport sont susceptibles d'améliorer la

public sector. In recent years, the federal government and several provinces have set up special operating agencies (SOAs) that attempt to operate like private firms. The Passport Office, for instance, is an SOA, as is Canada Investment and Savings, which was set up by the federal government in 1995 to sell government debt to individual Canadians. SOAs remain part of a government department, but fewer constraints are placed on their operations. SOAs typically have clear lines of accountability and explicit performance goals. In many cases, SOAs are expected to be financially self-sufficient, recovering costs through user fees.

Privatizing infrastructure development

Historically, governments have dominated infrastructure development in Canada, with their involvement ranging from the subsidization of railway construction in the nineteenth century to the building of schools, hospitals, and highways after the Second World War. However, as with the sale of Crown corporations and the contracting out of public services, all levels of government are considering new financing options for infrastructure projects in response to their current fiscal situation. In particular, governments are increasingly relying on private consortiums to finance and operate public works.

Most of Canada's highways, bridges, ports, canals, airports, and municipal sanitation systems have been built and maintained with public money. By contrast, private ownership and operation of such projects is not uncommon in other countries. Motivated by a desire to ensure rapid economic expansion and aided by balanced budgets, low levels of debt, and relatively inexpensive sources of financing (such as the Canada Pension Plan), federal and provincial governments chose to invest directly in infrastructure projects during the 1960s and 1970s rather than to rely on private sector financing. During the 1980s and early 1990s, however, many governments' fiscal positions deteriorated, and rising debt levels limited their capacity to undertake large new investments in infrastructure. Moreover, especially during the 1990s, capital programs were often the first to be affected by spending restraint.

Today, many governments recognize the need for increased infrastructure investment but are reluctant to raise taxes or add to their already large debt burdens to finance new projects. So governments are increasingly seeking to lower capital and operating costs by transferring existing infrastructure systems to private consortiums and allowing private firms to build and operate new public works. Some public-private ventures recently undertaken in Canada include:

compétitivité à long terme et les perspectives de croissance de l'économie canadienne.

En privatisant certains services, les pouvoirs publics canadiens ont cherché à abaisser les coûts et à améliorer la prestation des services en relevant le niveau de la productivité dans le secteur public. Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral et plusieurs provinces ont mis sur pied des organismes de service spécial (OSS) qui essaient de fonctionner autant que possible comme des entreprises privées. Le Bureau des passeports, par exemple, est un OSS, tout comme Placements Épargne Canada, qui a été mis sur pied par le gouvernement fédéral en 1995 avec pour mission de vendre les titres de dette aux Canadiens. Les OSS sont encore rattachés à un ministère fédéral, mais leur fonctionnement est assujéti à peu de contraintes. En général, ils suivent des lignes de responsabilité claires et poursuivent des objectifs de rendement explicites. Beaucoup d'entre eux sont censés être autonomes sur le plan financier; ils recouvrent leurs coûts en prélevant des droits d'utilisation.

La privatisation du développement de l'infrastructure

Les pouvoirs publics ont traditionnellement joué un rôle prépondérant dans la mise en place des infrastructures au Canada, leur participation allant de l'octroi de subventions pour la construction de chemins de fer au XIX^e siècle à la construction d'écoles, d'hôpitaux et de routes après la Deuxième Guerre mondiale. Toutefois, comme ils l'ont fait dans la vente de sociétés d'État et de la sous-traitance, les administrations des divers niveaux étudient de nouvelles options de financement pour les travaux d'infrastructure, ce, en raison de leur situation financière. Elles font particulièrement de plus en plus appel à des groupes privés pour financer et exploiter les travaux publics.

La plupart des routes, des ponts, des ports, des canaux, des aéroports et des systèmes d'hygiène publique municipaux au Canada ont été construits et sont entretenus à même les deniers publics. En revanche, il n'est pas rare de voir le secteur privé d'autres pays rester propriétaire et assurer l'exploitation de telles infrastructures. Soucieux de garantir une expansion économique rapide et aidés en cela par des budgets équilibrés, un niveau d'endettement bas et des sources de financement relativement peu onéreuses (le Régime de pensions du Canada par exemple), les gouvernements fédéral et provinciaux avaient choisi pendant les années 60 et 70 d'investir directement dans les projets d'infrastructure plutôt que de recourir au financement du secteur privé. Au cours des années 80 et au début des années 90, toutefois, la situation financière d'un grand nombre de gouvernements s'est détériorée, et l'endettement croissant a limité leur aptitude à effectuer des investissements importants dans l'infrastructure. De plus, surtout pendant les années 90, les programmes d'investissement ont souvent été les premiers à être touchés par les restrictions budgétaires.

Aujourd'hui, de nombreuses administrations admettent la nécessité d'accroître les investissements au titre de l'infrastructure, mais hésitent à relever les impôts

- Confederation Bridge, which links Prince Edward Island to the mainland. The federal government contracted a private consortium to design, construct, operate, and maintain the bridge for 35 years (until 2032), after which time ownership will be transferred to the federal government. A predetermined federal subsidy (equal to the subsidy previously paid to the ferry service) covers payments on the debt incurred by the consortium to construct the bridge, while the consortium is expected to recover its operating costs through tolls (increases in which are restricted to three-quarters of the rate of inflation). Confederation Bridge is the first significant build-operate-transfer, or BOT, project undertaken by the federal government.
- A new toll highway north of Truro in Nova Scotia. A private consortium provided roughly half of the financing for the highway, with the federal and provincial governments contributing the remainder. The consortium will design and build the highway and operate it for 30 years, relying only on tolls to maintain the highway and service its debt. Ontario also contracted a private consortium to design, build, and maintain a new toll highway north of Toronto, but financing for the project was arranged by the province.
- The construction, repair, and upgrading of new schools in New Brunswick and Nova Scotia. New Brunswick and Nova Scotia have elected to lease several new schools from private firms rather than to finance construction themselves. After 20 years, the province may renew or cancel the leases or purchase the schools.

If structured with appropriate safeguards, public-private partnerships may result in significant savings for the government through more efficient private sector management. In particular, a private consortium may be better able to manage the financial risks involved in building an infrastructure facility, such as cost overruns or the withdrawal of support by contractors. Furthermore, private sector management and development may result in lower construction and operating costs. For instance, highway projects in Canada have traditionally been divided up into a large number of individually tendered design and construction packages. However, efficiencies such as constructor-reviewed designs,

ou à augmenter leur endettement déjà important pour financer de nouveaux projets. Ainsi, elles cherchent de plus en plus à abaisser les coûts des investissements et de fonctionnement en transférant la propriété ou l'exploitation des systèmes d'infrastructure existants à des groupes privés et en permettant à ces derniers de construire et d'exploiter de nouvelles infrastructures publiques. Parmi certains projets menés conjointement par le secteur public et le secteur privé ces derniers temps au Canada, on compte :

- Le Pont de la Confédération, qui relie l'Île-du-Prince-Édouard au continent. Le gouvernement fédéral a engagé un groupe privé pour concevoir, construire, exploiter et entretenir le pont pendant 35 ans (jusqu'en 2032), après quoi il en récupérera la propriété. Une subvention fédérale prédéterminée (équivalente à celle qui était octroyée au service de traversiers) couvre les paiements au titre de la dette contractée par le groupe qui a construit le pont. Le constructeur est censé recouvrer les coûts d'exploitation avec les droits de péage (dont la hausse ne peut dépasser les trois quarts du taux d'inflation). Le Pont de la Confédération est le premier grand projet de construction-exploitation-transfert réalisé par le gouvernement fédéral;
- une nouvelle autoroute à péage au nord de Truro, en Nouvelle-Écosse. Un groupe privé a fourni environ la moitié du financement, le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial, le reste. Le groupe privé concevra et construira l'autoroute et l'exploitera pendant 30 ans; la maintenance de l'autoroute et le service de la dette seront financés uniquement à l'aide des droits de péage. L'Ontario a également retenu un groupe privé pour concevoir, construire et entretenir une nouvelle autoroute au nord de Toronto, mais le financement a été fourni par la province;
- la construction, les réparations et les rénovations d'écoles au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse. Ces deux provinces ont décidé de louer à long terme plusieurs nouvelles écoles auprès d'entreprises privées plutôt que d'en financer elles-mêmes la construction. Après 20 ans, la province a le loisir de renouveler ou d'annuler les baux ou d'acheter les écoles.

Lorsqu'ils sont assortis des mécanismes de protection appropriés, les projets menés conjointement par le secteur public et le secteur privé peuvent permettre d'importantes économies pour le gouvernement grâce à une gestion plus efficace par le secteur privé. De fait, un groupe privé peut être plus en mesure de gérer les risques financiers inhérents aux grands travaux d'infrastructure, notamment les dépassements de coûts ou la perte de l'appui fourni par certains entrepreneurs. De plus, la gestion et

standardized structures, and repetition in design and construction methods can be realized by having designers, construction firms, and environmentalists work together. Thus, by contracting a single private consortium to design and build the new toll highway north of Truro, Nova Scotia estimates that it saved taxpayers \$20 million, or roughly 15 per cent of what it would have cost the government to develop the highway itself.

Because the government usually enjoys the lowest cost of borrowing, financing costs for privately financed projects are generally higher than for publicly financed projects, thereby potentially offsetting some of the fiscal gains arising from privatization. However, by further increasing already high public debt levels, new investment financed through government borrowing could lead investors to demand a higher risk premium for holding debt. This would cause debt-servicing costs to increase, and the increase could more than offset the cost advantage enjoyed by the government with respect to project finance.

An additional cost associated with some public-private ventures is the subsidy occasionally required to entice private firms to invest in a project. Infrastructure projects tend to have very long pay-back periods, sometimes 30 years or more, and are thus associated with a great deal of uncertainty, such as future changes in demand or in regulatory regimes. As uncertainty increases, so too does risk. In particular, the default risk associated with debt incurred by a private consortium to finance an infrastructure project is relatively high because future revenues are usually uncertain. To limit or spread such risks, private investors in infrastructure projects occasionally seek grants, guarantees, or concessionary loans from the government. For instance, the new toll highway north of Toronto was originally supposed to be privately financed. However, as the new toll road would have to compete with an existing toll-free alternative, both consortiums that bid on the project asked the government to guarantee their debt. Rather than assume the open-ended financial risks that such a guarantee would entail, the government decided to finance construction itself, servicing the debt with future toll revenues, but to contract a consortium to develop the highway for a guaranteed maximum price.

Finally, infrastructure projects for which private operators are not able to charge all beneficiaries or for which full-cost recovery is deemed to be undesirable (for social or other reasons) are often subsidized by the government. Determination of the appropriate subsidy is notoriously difficult and, because of the aforementioned risks, a government may end up paying a relatively high subsidy.

In summary, the overall cost effectiveness of private infrastructure

la mise en œuvre assurées par le secteur privé permettent dans certains cas de réduire les coûts de construction et d'exploitation. Par exemple, les projets de construction de routes au Canada ont traditionnellement été divisés en un grand nombre de projets de conception et de construction confiés à des soumissionnaires distincts. Toutefois, il est possible de réaliser des gains d'efficacité découlant de facteurs tels que la révision des maquettes par le constructeur, la standardisation des structures et la répétition des méthodes de conception et de construction en amenant les concepteurs, les entreprises de construction et les écologistes à travailler ensemble. Ainsi, en retenant les services d'un seul groupe privé pour concevoir et construire la nouvelle autoroute à péage au nord de Truro, la Nouvelle-Écosse a épargné, selon ses calculs, 20 millions de dollars, soit en gros 15 % de ce qu'il en aurait coûté au gouvernement s'il avait conçu lui-même l'autoroute.

Étant donné que le gouvernement obtient habituellement le coût de financement le plus bas, les coûts de financement des projets financés par le secteur privé sont généralement plus élevés que ceux qui sont financés par les deniers publics, ce qui peut effacer une partie des gains financiers découlant de la privatisation. Toutefois, comme il a pour effet d'augmenter davantage les niveaux d'endettement public déjà élevés, le financement de nouveaux projets par emprunt public pourrait porter les investisseurs à exiger une prime de risque plus forte pour acheter des titres de dette du gouvernement. Cela entraînerait une hausse des coûts du service de la dette, et cette augmentation pourrait largement annuler l'avantage au niveau du coût dont jouit le gouvernement dans le financement de ses projets.

Un autre coût lié à certaines entreprises conjointes des secteurs public et privé est celui des subventions qu'il faut occasionnellement accorder pour encourager les entreprises privées à s'engager dans un projet. Les travaux d'infrastructure ont tendance à avoir de très longues périodes de récupération, parfois 30 ans ou plus. Ils sont ainsi entachés de beaucoup d'incertitude, en ce qui concerne par exemple l'évolution future de la demande ou des régimes de réglementation. Le risque augmente avec l'incertitude. De fait, le risque de défaillance lié à la dette contractée par un groupe privé pour financer un projet d'infrastructure est relativement élevé, étant donné que les recettes futures sont habituellement incertaines. Pour limiter ou mutualiser de tels risques, les investisseurs privés participant à des projets d'infrastructure cherchent parfois à obtenir des subventions, des garanties ou des prêts à des conditions de faveur auprès des gouvernements. Par exemple, la nouvelle autoroute à péage au nord de Toronto était au début censée être financée par des fonds privés. Toutefois, comme elle devait concurrencer une autre autoroute sans péage existante, les deux groupes qui avaient répondu à l'appel d'offres avaient demandé au gouvernement de garantir leurs dettes. Plutôt que d'assumer les risques financiers non limitatifs que comporterait une telle garantie, le gouvernement avait décidé de financer la construction lui-même, en assurant le service de la dette à même les recettes futures provenant du péage, mais de confier à un groupe privé la construction de l'autoroute moyennant un prix maximal garanti.

facilities varies from project to project, depending on the terms of the contract. Furthermore, the fiscal benefits of privatizing infrastructure development vary from government to government, depending on their level of indebtedness.

Future privatizations

Future privatization activity in Canada, particularly asset sales, is likely to be dominated by provincial governments. The provinces own a sizable number of Crown corporations, including some of Canada's largest utilities, and could raise substantial sums of money in the coming years. Certain industries reserved for provincial Crown corporations are being restructured and deregulated, and this could eventually lead to either partial or full privatization. For example, alternative options, including the privatization of the non-nuclear assets of Ontario Hydro, are currently being considered for introducing competition into the electricity generation and distribution industry in Ontario.

Many provincially or locally provided services and public works are also candidates for privatization. Some provinces are experimenting with the private provision of non-essential health care services, others with the private ownership and operation of prisons. A few municipalities have contracted out the management, operation, and even development of recreational facilities and water- and sewage-treatment systems, and others may follow suit in the coming years.

At the federal level, future privatization initiatives will likely focus on contracting out public services and expanding the private sector's role in federal infrastructure projects. The federal government still owns a number of large Crown corporations, such as Canada Mortgage and Housing Corporation and Canada Post, but the only significant corporate holding that the federal government has announced will eventually be privatized is its remaining stake in Petro-Canada. Owing to restructuring and downsizing, the federal government is also in the process of selling large tracts of commercial real estate, including a number of military bases.

Overall, privatization is part of a broader transformation in Canada whereby governments are increasingly redefining their role in the economy from direct providers of goods and services to regulators and overseers.

Finalement, les travaux d'infrastructure pour lesquels les exploitants du secteur privé ne sont pas en mesure d'imposer des coûts d'utilisation à tous les usagers ou pour lesquels le recouvrement intégral des coûts n'est pas jugé souhaitable (pour des raisons sociales ou d'autres) sont souvent subventionnés par le gouvernement. La détermination de la subvention appropriée est extrêmement difficile et, à cause des risques déjà mentionnés, un gouvernement peut finir par octroyer une subvention relativement élevée.

En résumé, l'efficacité globale sur le plan des coûts des travaux d'infrastructure réalisés par le secteur privé varie de projet en projet, selon les modalités des contrats. De plus, les avantages financiers de la privatisation de grands travaux d'infrastructure varient selon le niveau d'endettement des pouvoirs publics.

Les privatisations futures

Ce sont surtout les gouvernements provinciaux qui vont probablement entreprendre à l'avenir de nouveaux programmes de privatisation au Canada, en particulier des ventes d'actifs. Les provinces possèdent un nombre important de sociétés d'État, notamment certaines des plus grosses entreprises de services publics du pays, et elles pourraient mobiliser des sommes d'argent considérables au cours des années à venir en les privatisant. Certaines branches d'activité réservées aux sociétés d'État provinciales sont en cours de restructuration et de déréglementation, et cela pourrait à terme mener à une privatisation partielle ou totale. Par exemple, on envisage actuellement diverses options, notamment la privatisation des actifs non nucléaires d'Hydro Ontario, pour ouvrir à la concurrence l'industrie de la production et de la distribution d'électricité en Ontario.

Un grand nombre de services et de travaux publics fournis par les provinces ou les municipalités se prêtent également à la privatisation. Certaines provinces mettent à l'essai la prestation par le secteur privé de soins de santé non essentiels, d'autres, la possession et l'exploitation de prisons par le secteur privé. Quelques municipalités ont confié au secteur privé la gestion, l'exploitation et même l'aménagement d'installations de loisirs ainsi que des systèmes de traitement d'eau et de voirie, et d'autres pourraient les imiter au cours des années à venir.

Au niveau fédéral, les programmes de privatisation futurs seront probablement axés sur la sous-traitance de services publics et l'expansion de la participation du secteur privé dans les projets d'infrastructure. Le gouvernement canadien possède encore un certain nombre de grandes sociétés telles que la Société centrale d'hypothèques et de logement et la Société canadienne des postes, mais le seul actif important qu'il entend privatiser à terme, selon ses propres déclarations, est la part qu'il détient encore dans Petro-Canada. Compte tenu de la restructuration et de la réduction de ses effectifs, le gouvernement fédéral a également entrepris la vente de vastes terrains pouvant servir à des fins commerciales, notamment un certain nombre de bases militaires.

Literature cited

- Boardman, A.E. and A.R. Vining. 1989. "Ownership and Performance in Competitive Environments: A Comparison of the Performance of Private, Mixed, and State-Owned Enterprises." *Journal of Law and Economics* 32 (1): 1-33.
- Ehrlich, I., G. Gallais-Hamonno, Z. Liu, and R. Lutter. 1994. "Productivity Growth and Firm Ownership: An Analytical and Empirical Investigation." *Journal of Political Economy* 102 (5) 1006-1038.
- Hemming, R. and A.M. Mansoor. 1988. *Privatization and Public Enterprises*. Occasional Paper No. 56. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Kikeri, S., J. Nellis, and M. Shirley. 1992. *Privatization: The Lessons of Experience*. Washington, DC: World Bank.
- Mansoor, A.M. 1988. "The Budgetary Impact of Privatization." In *Measurement of Fiscal Impact: Methodological Issues*, edited by Mario I. Blejer and Ke-Young Chu, 48-56. Occasional Paper No 59. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 1997. *Financial Market Trends* 66 (March). Paris: OECD.
- Receiver General for Canada. *Public Accounts of Canada*. 2 vols. Ottawa: Supply and Services Canada. Various issues, 1986-96.

Dans l'ensemble, la privatisation fait partie, au Canada, d'un large processus de transformation, où les pouvoirs publics redéfinissent de plus en plus leur rôle dans l'économie, qui passe ainsi de celui de fournisseur direct de biens et de services à celui d'organisme de régulation et de surveillance.

Articles et ouvrages cités

- Boardman, A.E. et A.R. Vining (1989). «Ownership and Performance in Competitive Environments: A Comparison of the Performance of Private, Mixed, and State-Owned Enterprises», *Journal of Law and Economics* 32 (1), p. 1-33.
- Ehrlich, I., G. Gallais-Hamonno, Z. Liu et R. Lutter (1994). «Productivity Growth and Firm Ownership: An Analytical and Empirical Investigation», *Journal of Political Economy* 102 (5), p. 1006-1038.
- Hemming, R. et A.M. Mansoor (1988). «Privatization and Public Enterprises», Occasional Paper No. 56, Washington, D.C., Fonds monétaire international.
- Kikeri, S., J. Nellis et M. Shirley (1992). *Privatization: The Lessons of Experience*, Washington, D.C., Banque mondiale.
- Mansoor, A.M. (1988). «The Budgetary Impact of Privatization», In : *Measurement of Fiscal Impact: Methodological Issues*, sous la direction de Mario I. Blejer et Ke-Young Chu, p. 48-56, Occasional Paper No. 59, Washington, D.C., Fonds monétaire international.
- Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) (1997). *Tendances des marchés des capitaux*, n° 66, mars, Paris, OCDE.
- Receveur général du Canada. *Comptes publics du Canada*, 2 vol. Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, diverses livraisons, 1986-1996.