
MÉMOIRE
de la Fédération des travailleurs et des travailleuses du Québec
sur le Projet de loi no 61
Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec
présenté par Madame Monique Jérôme-Forget
Ministre responsable de l'Administration gouvernementale
Présidente du Conseil du trésor

INTRODUCTION

LA NÉCESSITÉ D'UN DÉBAT PRÉALABLE

Au nom de ses 500 000 membres, la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec remercie la Commission des finances publiques de lui donner l'occasion de se faire entendre sur un sujet d'une importance décisive pour l'avenir de la société québécoise. Les membres que nous représentons dans l'ensemble des secteurs économiques oeuvrent quotidiennement à la production des biens et services qui constituent la richesse collective du Québec, mais ils agissent également à titre de citoyens et de citoyennes qui doivent avoir voix au chapitre lorsqu'il s'agit de leur avenir et de celui des générations à venir.

Permettez-nous d'abord de vous remercier pour avoir prolongé les délais qui nous étaient impartis pour préparer convenablement notre contribution à ce débat majeur. Le délai supplémentaire qui nous a été accordé a été bienvenu mais vous comprendrez que l'espace temporel pour produire une analyse approfondie est demeuré restreint.

Permettez-nous également de déplorer, et c'est là que le bât blesse davantage, que ce projet de loi soit déposé avant même qu'une vaste consultation ait été menée au sein de la population du Québec et des divers acteurs sociaux sur un sujet qui, comme nous l'avons dit, est d'une importance capitale pour le Québec, notamment sur le rôle que nous voulons voir jouer à l'État dans la société. À moins, encore une fois, que le gouvernement ait décidé qu'il ira de toute façon de l'avant, selon des pratiques qu'il a déjà appliquées jusqu'ici et qui consistent à «expliquer» à la population une politique qu'il entend imposer, en se limitant à répéter qu'on ne pourrait plus continuer comme avant et que ce serait pour notre plus grand bien. Pourtant, le Québec actuel, pour plusieurs — sur notre territoire comme à l'étranger — constitue toujours une voie à suivre, perfectible certes, mais tout aussi inspirante. Il nous faut être extrêmement méticuleux et prendre le temps et la précaution nécessaire pour faire des choix mûris et réfléchis, plutôt que des choix précipités qui pourraient entraîner les générations futures dans un cul de sac et dont la démonstration reste à faire. Comme l'écrivait si bien Monique

*Prendre le temps nécessaire
pour faire des choix mûris et
réfléchis, plutôt que des
choix précipités...*

Jérôme-Forget en 1995 au sujet de notre système de santé, «*un vieil adage conseille de ‘ne rien réparer qui ne soit brisé’.*»¹

En créant dès maintenant l’Agence des partenariats public-privé du Québec, sans et avant même que le débat ait eu lieu, on dispose pour ainsi dire de ce débat. La logique élémentaire voudrait — c’est sans aucun doute une vérité de La Palice — qu’on se donne un objectif à poursuivre pour déterminer ensuite les moyens d’y arriver. En d’autres termes, il ne faudrait pas mettre la charrue avant les bœufs.

Le gouvernement ayant résolu de fonctionner de la sorte, nous nous permettrons pour notre part de renverser l’ordre des choses, du moins sur papier, en vous présentant un *mémoire* en deux parties : la première — qui occupe la majeure partie de ce mémoire — porte sur le fond, à savoir l’à-propos du recours aux partenariats public-privé et la deuxième, sur des questions soulevées par projet de loi 61, questions qui ne seraient pertinentes que s’il se révélait souhaitable d’aller de l’avant, ce qui est loin d’être acquis d’avance. Nous espérons ainsi pouvoir influencer sur le cours de la réalité à venir.

Avant d’entrer dans le vif du sujet, une dernière remarque s’impose. Le projet de loi 61 a été déposé à peu près au même moment que la publication — fort peu médiatisée — de la *Politique-cadre sur les partenariats public-privé*, politique qui devra guider l’*Agence des partenariats public-privé du Québec* si elle est créée. Il nous est apparu indiqué de traiter simultanément des deux documents puisque, selon l’avis de la ministre responsable de l’Administration gouvernementale, la politique-cadre et l’agence constituent les outils privilégiés pour moderniser l’État.

PREMIÈRE PARTIE

LA VOIE NÉBULEUSE ET DANGEREUSE DES PPP

Il est de coutume que tout nouveau gouvernement recherche ou se donne comme mission de rechercher à améliorer le fonctionnement gouvernemental ainsi que la prestation des services à la population. Faire les choses autrement, si cela est nécessaire et pertinent, voilà un objectif que nous partageons. Mais pas à n’importe quel prix, et pas sans avoir analysé et discuté les problèmes avec rigueur avant de trouver des solutions.

La politique-cadre sur les partenariats public-privé, écrit Monique Jérôme-Forget, «*reflète l’intention du gouvernement de recourir davantage à ce mode de réalisation de projets, à l’instar de plusieurs gouvernements qui l’ont implanté avec succès, tant au Canada qu’à l’étranger.*»

Nous tenons à souligner qu’à la lumière de nombreuses expériences étrangères et des débats qui ont actuellement cours dans plusieurs pays, nous sommes loin de partager cette vision qui voudrait que l’implantation des PPP soit, *a priori*, garante de succès.

¹ Jérôme-Forget, Monique et Forget, Claude, *Les marchés internes dans le contexte canadien*, Institut de recherche en politiques publiques, Vol. 1, No. 3, ISSN 0711-0685.

Jusqu'à présent, personne n'a fait la démonstration de la pertinence, aujourd'hui au Québec, de recourir aux partenariats public-privé pour atteindre «*les véritables objectifs poursuivis*», à savoir obtenir des services de meilleure qualité à meilleur coût tout en réduisant les risques et les délais inhérents aux projets d'infrastructures ou de prestation de services.

Des questions auxquelles il faut collectivement répondre

Pourquoi faudrait-il, là, maintenant, recourir aux PPP ? Quelles sont les raisons fondamentales qui expliqueraient un tel choix ? En quoi le financement public des projets gouvernementaux serait-il rendu si dépassé ? Et si tel était le cas, serait-il possible d'améliorer ce mode de fonctionnement ? Qu'est-ce qui démontre qu'il faudrait absolument impliquer l'entreprise privée non seulement dans la conception et la réalisation d'un ouvrage public, mais également dans son exploitation, voire même dans la prestation d'un service public ? Ne s'agit-il pas là de questions essentielles qui mériteraient d'être mises au débat avant d'adopter tout nouveau mode de fonctionnement ? Donc, pourquoi ne pas poser la question directement aux contribuables qui, d'une manière ou d'une autre, ont à payer la note. De quelle façon préfèrent-ils la payer ? Et à quel coût ?

*À quel prix et de quelle façon ?
Poser la question directement aux
contribuables ... tout simplement !*

La nouvelle «façon de faire» de l'actuel gouvernement nous inquiète considérablement. Loin d'être partisane de l'immobilisme, la FTQ croit au changement et à l'amélioration des choses. Mais elle croit aussi à la démocratie et à la transparence. Dans nos rangs, aucune décision d'importance n'est prise sans consultation de tous nos membres, sans réflexion commune, sans partage d'idées parfois différentes et divergentes mais dont nous sortons plus unis et plus convaincus. C'est là le devoir de toute organisation prétendant défendre les intérêts collectifs, et au premier chef du gouvernement, qui se doit de représenter les intérêts collectifs de l'ensemble de la population du Québec.

Nous regrettons profondément que l'actuel gouvernement manifeste encore une fois cette tendance, nette et constante, à placer la population du Québec devant les faits accomplis.

Cela a été le cas avec la série de projets de loi adoptés sous bâillon et à toute vapeur à la fin de la session des travaux parlementaires, en décembre 2003. Cela a été le cas avec la publication en mars 2004 du document *Briller parmi les meilleurs*, portant sur la vision et les priorités d'action du gouvernement du Québec, sur lesquels la population du Québec n'a pas eu l'occasion de se prononcer : le cadre financier était défini, les missions essentielles de l'État déterminées, les améliorations à apporter identifiées, les objectifs à atteindre ciblés, les réponses scellées. Cela a été le cas avec la publication, en mai, du *Plan de modernisation* du Québec, annonçant des vagues successives de projets pour lesquels aucune consultation n'a été menée. Un mois plus tard, la politique-cadre sur les partenariats public-privé était publiée, sans aucune consultation, sur un sujet qui, nous l'avons déjà dit, risque de changer pour l'avenir la nature du Québec. On nous demande aujourd'hui de nous prononcer sur la création d'une Agence qui veillera à la mise en œuvre d'un nouveau mode de fonctionnement qui repose sur une vision que nous n'avons pas été conviés à partager d'aucune manière. Agence qui, par ailleurs, disposera de pouvoirs fort étendus et d'une importante marge de manœuvre.

La situation nous inquiète d'autant plus que les partenariats public-privé nous sont présentés comme une manière parmi d'autres de faire les choses, comme un quelconque outil, un simple instrument.

Quand l'investissement privé pénètre le champ des services publics

Nous sommes portés à croire que l'enjeu est beaucoup plus qu'accessoire et qu'il relève plutôt d'une orientation politique précise quant à la nature profonde à donner à notre société, conception qui, essentiellement, repose sur la logique marchande, l'amointrissement du rôle de l'État et sur l'ouverture de nouveaux champs d'intervention pour l'investissement privé, sans par ailleurs qu'on ait fait la preuve que cela serve l'intérêt public.

Personne ne saurait être dupe. On ne peut ignorer le fait que les PPP s'inscrivent en droite ligne dans le courant des privatisations qui ont marqué le début des années 1980, avec les politiques défendues par de nombreux gouvernements dans les pays industrialisés et par la Banque Mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) dans les pays en développement, sous le vocable d'«ajustements structurels». Et cela, même si le projet tente d'établir une distinction entre PPP et privatisation pure et simple. Ne nous leurrions pas, les PPP sont une privatisation effective, une privatisation camouflée sous l'habit PPP.

L'argument selon lequel, avec les PPP, le gouvernement reste le maître d'œuvre ou le régulateur ne tient pas la route puisque l'ensemble de la dynamique se trouve modifiée : sous l'œil plus ou moins vigilant de l'autorité publique, c'est le secteur privé qui prend véritablement les commandes, qui emmagasine pour des années l'expertise au détriment du secteur public et qui en retire les profits pour lui seul. L'exemple de l'autoroute 407, en Ontario, montre clairement que les autorités publiques peuvent perdre le contrôle : le gouvernement ontarien est aujourd'hui forcé de recourir au processus judiciaire pour tenter de faire rouvrir le contrat de 99 ans afin d'y inclure une réglementation tarifaire. Nous y reviendrons plus en détail un peu plus loin.

Soutenant avoir épuisé leur marge de manœuvre, les gouvernements disent ne plus avoir d'autre choix que de diminuer les dépenses de programmes et de faire les choses «autrement», en recourant notamment aux partenariats public-privé (PPP).

Mais force est de constater que ce faisant, ils font une profession de foi envers le libre marché et ils renoncent à faire jouer à l'État un rôle économique dynamique. Que ce soit en privatisant carrément ou que ce soit par les PPP, le résultat est le même : l'État brade une partie importante de la richesse publique pour la livrer impunément aux mains d'entreprises privées à la recherche de profits dans de nouveaux champs d'intervention : les marchés publics. Le recours aux PPP est partie intégrante d'une vision identique qui a cours au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en ce qui a trait à la commercialisation des services.

*Profession de foi envers le
«libre» marché et
renoncement de l'État...*

Sur l'ensemble des continents, les chantres des PPP nous en vantent les bienfaits : amélioration de la prestation des services, diminution des coûts, concours de l'expertise du secteur privé, partage responsable des risques, jeu concurrentiel, etc. Pourtant, les analyses abondent pour illustrer que les diverses expériences ne constituent pas, loin de là, des réussites.

LES RISQUES INHÉRENTS AUX PPP

Dans la dernière année, le gouvernement du Québec s'est à plusieurs occasions réclamé de l'expérience de la Grande-Bretagne, qui constitue pour ainsi dire le berceau des PPP. Nous nous sommes donc penchés sur cette dernière afin d'y puiser quelques exemples, sans toutefois nous y limiter.

Il nous est apparu utile de souligner que Robert Finch, «Lord Mayor» de la cité de Londres, ainsi que Lew Adams, ex-secrétaire général du Syndicat ASLEF (le plus important syndicat de travailleurs du rail de Grande-Bretagne), étaient à Toronto ainsi qu'à Montréal et Québec du 29 avril jusqu'au 4 mai derniers, afin de rencontrer à huis clos des représentants gouvernementaux et du monde des affaires, et les entretenir des bienfaits des PPP. Lew Adams a été défait aux élections syndicales de 1998 sur la base du rôle qu'il a joué dans la privatisation du rail britannique et dans la promotion d'arguments en faveur de la privatisation parmi les membres de son syndicat. La FTQ ne se fera certainement pas rejeter par ses membres dans ce débat, parce qu'elle n'a nullement l'intention de leur faire la promotion des soi-disant bienfaits des PPP.

Les comparaisons de coûts entre PPP et secteur public : un parti pris ?

En principe, comparés au secteur public, il est généralement admis dans la littérature favorable aux PPP, que ces derniers devraient générer des économies de l'ordre de 10 % à 20 %, voire plus. Cet «avantage» est fort questionné par différents acteurs.

Premièrement, des coûts plus élevés pour le secteur public

La politique-cadre sur les PPP qu'on nous présente avance l'idée d'une réduction des coûts «*sur le cycle de vie du projet*». Nous nous permettons de remettre en question cette hypothèse.

Compte tenu que le financement privé est généralement réalisé à un taux d'intérêt supérieur à celui du gouvernement et que les frais financiers se répercutent dans les contrats, il semble évident que le coût pour le secteur public est augmenté d'autant, et d'autant plus que la durée des contrats est supérieure à la période usuelle de financement par le secteur public (30 ans plutôt que 20 par exemple). Le coût de départ et les coûts calculés sur une année sont peut-être moindres pour le secteur public, mais calculés sur la durée totale des contrats, les coûts globaux sont beaucoup plus élevés.

Prenons un exemple tiré d'une analyse réalisée par le chercheur britannique John Lister, pour le compte du syndicat GMB². En juillet 2001, 6 projets hospitaliers en PPP étaient opérationnels. La valeur du capital à être investi totalisait 423 millions de livres sterling (£). Selon le contrat en PPP, le gouvernement devra défrayer 83 millions de £ par année, ... pour une durée de 30 ans, et pour un total de 2,5 milliards de £ !. Selon Lister, si le projet avait été financé par le public, il lui en aurait coûté au total 829 millions, soit 66 % de moins.

Toujours en Grande-Bretagne, une trentaine de contrats pour la construction et la prestation de services dans le milieu scolaire, évalués à 800 millions de livres sterling, doivent générer des

² Lister John, *PFI in the NHS : a dossier*, 26 juillet 2001. p. 19.

paiements excédentaires de 2 milliards de livres en faveur des consortiums du secteur privé (John Laing, Balfour Beatty, WS Atkins, Interserve et Jarvis).³

Deuxièmement, gonflement graduel des coûts, dettes et faillites

Entre le coût initial virtuel inscrit par les différents soumissionnaires lors des appels d'offres sur les projets et les montants réels inscrits aux contrats au moment de la signature, il y a souvent des accroissements considérables. En témoignent les expériences de projets hospitaliers suivants en Grande-Bretagne :

- Greenwich : coût initial prévu de 35 millions de livres sterling en appel d'offres, contrat final de 93 millions (+ 166 %) à la signature;
- UCLH, London : coût initial prévu de 115 millions de £ en appel d'offres, contrat final de 404 millions (+ 251 %) à la signature;
- Leicester : coût initial prévu de 150 millions de £ en appel d'offres, contrat final de 286 millions (+ 91 %) à la signature;
- South Tees : coût initial prévu de 65 millions de £ en appel d'offres, contrat final de 122 millions (+ 99 %) à la signature;
- Swindon : coût initial prévu de 45 millions de £ en appel d'offres, contrat final de 96 millions (+ 113 %) à la signature.⁴

De plus, les «économies» initiales potentielles prévues par l'entreprise privée par rapport au secteur public risquent de fondre comme neige au soleil au fur et à mesure que les coûts auxquels font face les contractants risquent eux-mêmes d'augmenter au fil du temps, que ce soit en raison d'erreurs de prévisions, de modifications aux contrats, de déclaration de faillite, etc..

La compagnie Ballast PLC, maître-d'œuvre dans le projet de rénovation en PPP de 27 écoles de la circonscription londonienne de Tower Hamlets, projet d'une valeur de 120 millions de £, a déclaré faillite après une année et demie de pertes financières totalisant 70 millions de £. Abbey National Treasury Services, l'institution financière impliquée dans le projet, s'est aussitôt retirée du projet. Wiltshier, principal fournisseur de services, a dès lors fermé ses portes. Outre les conséquences sur les activités scolaires, sur le personnel et sur les élèves, le secteur public a subi d'importants dépassements de coûts et de délais, d'autant plus que lorsqu'une entreprise déclare forfait, il est encore plus difficile de lui trouver une remplaçante.

Jarvis, un joueur extrêmement important dans le marché des PPP et un exemple cité par les autorités britanniques, subit actuellement une série de difficultés dans plusieurs projets, qui remettent en cause sa survie. Sa dette atteint aujourd'hui 230 millions de £. Jarvis a été tenue responsable d'un accident du rail survenu à Potters Bar en mai 2002, faisant 7 morts et 76 blessés — ce qui lui a valu son retrait des activités d'entretien du rail britannique —, elle a négligé de réparer un toit d'école sérieusement endommagé par une tempête, elle a connu de longs dépassements de délais dans la réfection de toitures d'école en 2003 et laissé durant 2 mois les ouvriers sans salaire (le tout ayant provoqué la fermeture des écoles pendant plusieurs mois), elle

³ Lister John, *PFI in Education : a dossier*, septembre 2001, p. 3.

⁴ Idem, pp. 4-5.

a été forcée de dédommager 400 étudiants de l'Université de Lancaster pour n'avoir pu construire à temps des résidences étudiantes, etc. Jarvis tente aujourd'hui de se refaire un nom ... en répondant à des appels d'offres sous d'autres noms (!), comme Engenta ou Prismo ou PatientFirst Partnerships. En juillet 2004, les actions de Jarvis ne valaient plus que 22 pence, contre 4 £ au milieu de 2003 (une diminution de 94,5 % !).⁵

Leader mondial sur le marché des PPP, Jarvis est aujourd'hui en difficulté...

La politique-cadre sur les PPP affirme que les contrats assureront des «résultats clairement définis à un prix convenu» et qu'en conséquence, les pouvoirs publics pourront établir leurs budgets à long terme avec une plus grande certitude. Nous sommes loin de partager cette profession de foi. Pas plus que nous ne partageons l'idée selon laquelle on empêchera un entrepreneur d'ajouter des avenants à un contrat (en cas d'imprévu) qui gonflent les coûts établis au début des travaux⁶. Il ne faut quand même pas prendre des vessies pour des lanternes ! Qu'est-ce qui, de toute façon, comme nous l'avons vu, pourrait empêcher un entrepreneur d'intégrer dans ses coûts des prévisions de dépassements, voire même de déclarer faillite et de renvoyer un fardeau financier accru au gouvernement ?

La politique-cadre affirme également que l'estimation du coût total et des impacts budgétaires sur toute la durée de vie des projets sera soumise aux autorités ministérielles pour qu'elles puissent se prononcer sur leur capacité de les absorber dans leurs budgets de fonctionnement et de les inclure à leur plan pluriannuel d'investissements. Sérieusement, peut-on concevoir qu'une autorité ministérielle détenant un budget annuel et projetant sur 3 ou 5 ans pourra se prononcer sur un horizon de 30 ans, alors qu'elle ignore tout de l'évolution socio-économique et politique sur une aussi longue période ? Comment, honnêtement, peut-on penser que cet exercice puisse être conduit adéquatement, efficacement et avec rigueur ?

Pas plus que le gouvernement, les entreprises ne sont en mesure de prévoir à long terme l'ensemble des variables qui pourront interférer sur les contrats, qu'il s'agisse du taux d'inflation, de la mise en faillite de certaines entreprises, d'événements économiques importants comme une hausse dramatique des prix du pétrole par exemple, ou encore, des circonstances politiques. Il n'y a pas si longtemps, les événements du 11 septembre 2001 n'ont-ils pas obligé le gouvernement du Québec à modifier ses prévisions budgétaires !

Troisièmement, un indice de comparaison controversé

La démonstration d'un hypothétique avantage financier des PPP au moyen d'un indice de comparaison entre les secteurs public et privé (le *Public Sector Comparator*) est largement controversée. Puisqu'il n'y a pas de données réelles et fiables sur les coûts qui seraient assumés par le secteur public, les projets «virtuels» n'ont pas d'assises matérielles.

Près de nous, au Nouveau-Brunswick à la fin des années 1990, le maire Brian Murphy de la ville de Moncton s'est fait approcher en vue d'un PPP pour restaurer le système d'aqueduc devenu désuet. Des ingénieurs de la ville ont estimé que le financement public s'élèverait à 70 millions

⁵ Voir UNISON, *PFI : Against the public interest*, 29 juillet 2004. Document disponible sur Internet.

⁶ Voir à ce sujet les propos de Monique Jérôme-Forget sur le *Web financier* du 17 juin 2004.

de dollars, une somme que la ville était alors incapable de payer. Des négociations ont eu lieu en vase clos avec l'entreprise USFilter, qui a obtenu le contrat en 1997 pour financer le projet de 70 millions \$, sans qu'il n'y ait eu aucun appel d'offres. Mais un conseiller municipal, Brian Hicks, qui s'était fortement opposé au projet, estimant que les chiffres avaient été gonflés, a réussi après plusieurs discussions à forcer la ville à faire faire une étude à une entreprise conseil privée (Dillon) afin de calculer les coûts probables d'un financement public. Résultat : 48 millions, plutôt que les 70 millions précédemment avancés... USFilter avait donc une marge de manœuvre de 22 millions (près du tiers de plus) pour obtenir le contrat en PPP ! Entre 1997 et 2000, les coûts de l'eau sont passés de 6,0 millions \$ à 11,4 millions \$, un accroissement de 90 %. L'ensemble de la facture, faut-il le souligner, a été refilé aux consommateurs de Moncton, Dieppe et Riverview.⁷

Toujours au Nouveau-Brunswick, le vérificateur général, dans son rapport de 1998, notait que «selon les propres chiffres du ministère des Finances, les coûts d'immobilisation de l'école Evergreen (cédée en PPP) auraient été de 594 576 \$ de moins si le gouvernement avait fait les travaux lui-même. [...] Nous concluons que le coût total de l'école Evergreen aurait été moindre selon la méthode traditionnelle que selon les arrangements avec le secteur privé.» Dans le même rapport, le vérificateur affirme que son analyse concernant la construction du Centre pour jeunes de Miramichi en partenariat avec l'entreprise Wackenhut a eu pour effet «de changer l'analyse du ministère, qui avait prévu des économies actualisées potentielles de 2 802 155 \$, en un coût actualisé potentiel de 404 379 \$.»⁸

Au Québec, après avoir annoncé en grandes pompes, le 20 mars dernier, le lancement d'un premier appel d'offres en PPP pour le marquage de lignes sur les routes de la grande région de Québec (4 443 km de routes), le gouvernement devait retraiter en constatant que cette opération coûtait 15 % de moins si elle était effectuée par des fonctionnaires. Québec espérait pourtant que ce PPP lui ferait économiser de 5 % à 10 %.⁹

La comparaison se fait sur l'idée qu'on se fait d'un produit et non sur le produit lui-même. Un gouvernement fortement aligné sur le recours au privé peut facilement surestimer les coûts du secteur public. Inversement, les entreprises privées peuvent au départ sous-estimer les coûts — ne serait-ce que pour obtenir le contrat — alors que par la suite, on assistera à un renchérissement des coûts entre la phase de l'appel d'offres et celle de la signature effective des contrats, puis, subséquemment, à des dépassements de coûts, comme nous l'avons vu ci-dessus.

Comment une éventuelle agence des PPP au Québec pourrait-elle réussir ce qui ne l'a pas été ailleurs ? Quelle assurance aurons-nous de l'exactitude objective et analytique de la solution jugée la plus vraisemblable ? Comment ne pas penser qu'une agence dont le mandat est, entre autres, de promouvoir les PPP ne serait pas tentée de forcer la démonstration à l'effet que le mode de prestation en PPP «offre une meilleure valeur ajoutée pour les fonds publics investis» ?

⁷ Journal *La Tribune*, 20 mai 2004.

⁸ *Rapport du vérificateur général*, Nouveau-Brunswick, 1998, pp. 204, 216.

⁹ *La Presse*, 21 mai 2004, p. A-1.

Quatrièmement, le transfert de risque : élément-clé des PPP

Lors de la comparaison entre secteur public et recours au privé, on tient compte du transfert de risque. Ainsi, lorsque c'est le secteur public qui finance la construction d'une infrastructure «X», le coût du projet comprend un pourcentage lié au risque de dépassements de coûts et de délais. Lorsque c'est le secteur privé, on fait la même chose. Dans le cas des PPP, il s'agit de comparer les deux et de décider ce qui est le plus avantageux.

Le facteur de risque est d'ailleurs un élément-clé que les gouvernements citent abondamment pour montrer que les PPP sont avantageux, puisque les risques de dépassement des coûts et des délais sont soit transférés au secteur privé, soit partagés de façon responsable, ce qui inciterait l'entreprise privée à être plus efficace et entraînerait une économie pour le secteur public.

À la lecture de la littérature sur le sujet, on s'aperçoit d'abord que le facteur de risque imputé au financement public est systématiquement surestimé par rapport à celui imputé au secteur privé, de telle sorte que le financement en PPP est toujours jugé plus favorable que le financement public exclusivement. N'eût été de cette surestimation, les projets financés publiquement auraient été plus avantageux. Pensons seulement que le remboursement des emprunts publics, via l'émission d'obligations par exemple, est assuré par le gouvernement et que le facteur de risque lié au financement est pour ainsi dire nul. Dans le secteur privé, au contraire, les taux d'intérêt comprennent *de facto* une part liée au risque, et dans les PPP, cette dernière est généralement tempérée par les garanties apportées par l'État.

Andy Wynne, rédacteur en chef du magazine *Accounting and Business*, écrit dans l'édition du 1^{er} mars 2002 que le coût des risques transféré au secteur privé semblait généralement exagéré. Par exemple, il soutient que le risque de dépassement de coûts s'élevait en moyenne à 7 % dans le secteur public à la fin des années 1990. Toutefois, dans la plupart des projets de partenariat, on estime que le risque de dépassement de coûts pour le secteur public s'élève à 12,5 % plutôt qu'à 7 %. Cette surestimation joue alors en faveur des PPP.

Par ailleurs, il appert à l'expérience qu'il est difficile d'identifier avec exactitude les risques en question et les coûts qui leur sont associés. D'abord, il n'y a pas de guide de calcul et les informations publiques sur les contrats sont fort limitées. Ensuite, le contrat initial est souvent signé par une entreprise créée spécifiquement pour l'appel d'offres, formée elle-même d'une série d'entreprises maîtres d'œuvre qui font exécuter plusieurs de leurs activités en sous-contrats. Les risques sont ainsi transférés à tous vents, rendant laborieuse l'identification des diverses responsabilités et compliquant les vérifications d'usage¹⁰. De plus, le transfert de risques fait l'objet d'une variété telle de mécanismes financiers qu'il devient à peu près impossible de le mesurer. Enfin, une fois le contrat signé, le coût relié au transfert de risque peut changer, si, par exemple, le contrat est révisé pour une raison ou une autre¹¹, les arrangements financiers des

¹⁰ Le syndicat britannique UNISON a rendu public, en juillet 2004, un rapport très documenté montrant que sur 563 projets en PFI signés depuis avril 2003, seulement 8 ont fait l'objet d'enquête financière de la part de l'organisme officiel de vérification, *National Audit Office* (NAO). Le NAO a également révélé l'absence de données disponibles et nécessaires à l'analyse des projets. Le rapport s'intitule *Public risk for private gain ? The public audit implications of risk transfer and private finance*.

¹¹ La révision des contrats est monnaie courante et profite surtout, cela va de soi, au secteur privé. Le rapport de UNISON ci-dessus cité en fournit plusieurs exemples. N'en prenons qu'un, celui de la prison Fazakerley. Une modification au contrat initial à l'occasion du refinancement du projet, a permis de changer les règles financières et

créanciers sont modifiés, les rendements des investissements sont différents de ceux prévus initialement, etc.

Ajoutons à cela que plusieurs expériences ont démontré qu'à chaque difficulté rencontrée, c'est le secteur public qui, finalement, couvrait les risques. On pourrait même ajouter que puisqu'il s'agit de services publics, c'est le gouvernement qui en dernier ressort demeure responsable, quels que soient les termes inscrits aux contrats.

Le cas des chemins de fer britanniques est patent. L'un des principaux objectifs poursuivis par le gouvernement conservateur de John Major dans les années 1990 lors de la privatisation de certaines activités du rail était de réduire à néant le montant des contributions publiques au transport ferroviaire, sous la gouverne de l'entreprise *Railtrack*. Or, le gouvernement britannique n'a cessé de venir à sa rescousse en comblant ses pertes financières, jusqu'à mettre tout le système en tutelle, lorsque la dette fut sur le point d'atteindre 8 milliards de livres sterling (environ 12 milliards de dollars canadiens). Un plan de sauvetage et un programme de développement des infrastructures ferroviaires est maintenant en cours, sous la responsabilité de *Network Rail*, une entreprise «sans but lucratif» appuyée par le gouvernement. Le gouvernement devrait y investir près de 50 milliards d'euros et s'attend à une somme identique de la part du secteur privé : en somme, un immense PPP. Mais déjà en juillet dernier, l'annonce d'un versement, pour l'année 2003-2004, de quelque 400 millions de £ de compensation par *Network Rail* aux entreprises opératrices de trains qui avaient connu des délais causés par des problèmes de rails, de signalements, d'électricité et autres, a provoqué l'ire dans l'enceinte gouvernementale britannique. On annonce aujourd'hui une révision en profondeur de l'industrie du rail.¹²

*Chemins de fer britanniques
Des subventions devant être
réduites à néant...
Un gouvernement sans cesse à
la rescousse !*

La politique-cadre stipule que les projets retenus pour faire l'objet d'une évaluation en vue d'un PPP présentent entre autres les caractéristiques suivantes : «*des engagements financiers importants de la part de l'État et une complexité technique et un degré de risque élevés*». Il s'agit donc de projets majeurs. Sachant par ailleurs que l'Agence aura la responsabilité de promouvoir les PPP tout en effectuant les analyses comparatives et en allouant les risques au partenaire «*le plus apte à les gérer*», nous croyons qu'il y a matière à inquiétude. Ne peut-on pas penser, par exemple, que le secteur public assumera les risques des activités non rentables, comme la sécurité ou la santé publique, alors que le secteur privé le fera pour les activités rentables ? Ou encore, comme nous l'avons déjà vu, que le secteur public viendra à la rescousse du privé à la première difficulté ?

Qui plus est, on ne trouve aucune référence dans la politique-cadre, ni dans le projet de loi, à des dispositions qui viseraient, par exemple, une politique de pénalisation en cas de manquement. La seule clause qui pourrait laisser croire qu'une entreprise privée pourrait être «punie» prévoit que «*la rémunération du partenaire privé est fonction de la disponibilité des services et de sa*

d'accroître les bénéfices de 61 %, soit 10,7 millions de £ de plus que les 17,5 millions prévus. Le «partage» de cette manne : 9,7 millions pour le secteur privé, 1 million pour le public, dont 500 000 ont été remis au secteur privé pour annuler une pénalité exigée pour piètre performance !

¹² Voir *The Observer*, 11 juillet 2004.

performance.» On dit aussi que les erreurs de conception découvertes en cours de réalisation devront être corrigées par le secteur privé s'il s'en est vu confier la responsabilité, mais aucune disposition n'est prévue à cet égard. Comment ? Qu'advient-il en cas de faillite du partenaire ? Qui fera les arbitrages nécessaires ?

Cinquièmement, un taux d'actualisation hypothétique

Le choix du taux d'actualisation, qui repose toujours sur des hypothèses, peut arbitrairement favoriser un projet de PPP. Les taux d'actualisation permettent de ramener à une valeur au temps zéro (c'est-à-dire au début de l'opération) l'ensemble des dépenses et des recettes à survenir sur la durée des contrats. Des simulations ont démontré qu'une simple baisse de 0,5 % du taux d'actualisation de 6 % utilisé en Grande-Bretagne en l'an 2000, réduisait à néant le supposé avantage économique des PPP¹³.

En bref, pour reprendre les paroles d'Andy Wynne, cité plus tôt¹⁴, il semble que les comptables ressentent une incitation «anormale» à produire des chiffres qui «prouvent» que les PPP apportent un meilleur rapport qualité-prix que le secteur public, allant jusqu'à enfreindre leur propre code de conduite professionnelle. «*Cela, écrit Wynne, peut à court terme satisfaire les intérêts du partenaire privé, mais à long terme, cela va à l'encontre des intérêts des contribuables.*» Et de ceux des comptables, ajoute-t-il, qui risquent de verser dans la comptabilité «créative», ... à la Enron ou à la Nortel !

Sixièmement, une dette bien réelle pour le public et un fardeau supplémentaire pour les générations futures

Contrairement au financement public, le financement privé n'apparaît pas aux comptes publics même si, dans les faits, il s'agit d'emprunts que les gouvernements s'engagent à rembourser, soit par des versements annuels, soit par le rachat au terme des contrats. Il s'agit expressément d'engagements financiers qui seront assumés un jour ou l'autre par les contribuables. La discussion sur l'obligation des gouvernements d'inscrire aux livres ces engagements bat son plein au sein même du Fonds monétaire international. En effet, l'économiste Anne Krueger, première directrice générale adjointe du FMI, a récemment affirmé, en avril dernier, que lorsqu'un gouvernement prend des risques financiers, il s'agit d'activité publique et que rien ne justifierait que cela soit traité comme quelque chose d'étranger au budget. Sinon, cela voudrait dire qu'un gouvernement peut emprunter sans rien inscrire dans les comptes publics. Elle s'opposait ainsi à Gordon Brown, ministre britannique des Finances siégeant au FMI, pour qui les 100 milliards £ engagés dans des opérations de PPP en Grande-Bretagne n'avaient pas à être inscrits aux livres. L'enjeu est de taille, en particulier pour les pays de la communauté européenne : en camouflant ainsi le véritable niveau d'endettement, les gouvernements peuvent donner l'apparence de se conformer aux règles fiscales limitant le niveau d'emprunt et des déficits.

*Une dette réelle et
supplémentaire, à ajouter à
la dette existante*

¹³ Voir le rapport de l'organisme français «Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques», *Comprendre les pratiques européennes – le développement de la procédure PPP/PFI en Grande-Bretagne*, novembre 2003, p. 53.

¹⁴ *Accounting and Business*, 1^{er} mars 2002.

Le débat est loin d'être terminé et fait d'ailleurs l'objet de discussions au sein de la *Commission des communautés européennes* (CCE) qui a lancé en avril dernier une vaste consultation sur un *Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions*. Mais d'ores et déjà, *Eurostat*, le bureau de la statistique de la CCE, s'est penché sur la question¹⁵ :

«...cette analyse des risques supportés par les parties contractantes constitue l'élément clé de l'évaluation d'un projet de partenariat en ce qui concerne le classement des actifs impliqués dans le contrat, afin d'assurer la comptabilisation correcte de l'impact sur le déficit public des partenariats public-privé.» (p. 2)

À tout le moins, tout laisse croire qu'un véritable débat a été amorcé au sein des pays membres de la CCE qui entend aborder l'ensemble des enjeux posés par les PPP. *Eurostat* est entre autre responsable d'assurer l'homogénéité des statistiques des administrations publiques dans tous les États membres de l'Union européenne afin, notamment, que les chiffres de déficit et de dette soient pleinement comparables.

La non-inscription aux livres des engagements financiers gouvernementaux à l'égard des PPP n'est pas sans rappeler l'épisode Enron, où la création de nombreuses sociétés en commandite conçues à l'extérieur du périmètre comptable d'Enron et essayant des pertes financières substantielles a artificiellement et illégalement gonflé les résultats financiers de l'entreprise, et par conséquent, le cours de ses actions en bourse, et ainsi concouru directement à la descente aux enfers de l'entreprise et à la débâcle financière de dizaines de milliers de travailleurs actifs ou à la retraite.

PPP, capacité excédentaire et revenus publics

Lorsque la politique-cadre parle des PPP comme «*sources de revenus additionnels*», en faisant référence à la mise en place d'infrastructures excédant la capacité nécessaire pour combler les besoins immédiats, elle annonce ainsi qu'«*en commercialisant cette capacité excédentaire, le partenaire privé [pourra] réaliser des revenus additionnels*». Autrement dit, en construisant, par exemple, un hôpital comprenant un nombre de lits plus élevé que nécessaire, l'entreprise privée pourrait commercialiser «l'excédent de lits» ! Inutile de dire que le secteur public pourrait lui-même financer une telle «capacité excédentaire». Ce qui pose la question de fond, à savoir le rôle du service public : satisfaire adéquatement les besoins de la population ou rechercher la génération de profits à partir de capacité excédentaire ?

Faut-il ajouter que les PPP se font à coûts partagés, ce qui veut dire que le secteur public serait appelé à financer une capacité excédentaire qui serait source de revenus pour l'entreprise privée uniquement ? Le secteur public ne se trouve-t-il pas à subventionner l'infrastructure pour le secteur privé plutôt que de bénéficier d'une réduction des coûts, comme le prétend la politique-cadre ?

¹⁵ EUROSTAT, *Traitement des partenariats public-privé*, Communiqué de presse du 11 février 2004.

Il est très important de mentionner ici l'éventualité où l'utilisation publique de cette capacité excédentaire sera sujette à une compensation à verser aux partenaires privés. *The Observer* rendait public, le 28 mars 2004, le fait que des centaines de milliers de livres sterling étaient payées par le secteur public au secteur privé à titre de pénalités pour avoir utilisé une partie de la capacité excédentaire des établissements, conformément à des dispositions incluses dans les contrats de partenariat et tenues secrètes jusqu'ici. *The Observer* rapporte entre autres que l'hôpital Worcestershire Royal, déjà en dette de 15 millions de £, a dû payer 200 000 £ parce que son taux d'occupation avait grimpé à 98 %, contre les 90 % prévus au contrat.

*Compensation du secteur
privé par le public :
DANGER !*

Des consultants à la fois juge et partie

Le syndicat britannique UNISON a fait en 2002 une étude des projets de PPP où les cinq plus grandes entreprises de vérification comptable et de conseils financiers aux entreprises — PriceWaterhouseCoopers, KPMG, Deloitte & Touche, Ernst & Young et Arthur Andersen¹⁶ — agissaient à titre de conseillers auprès du gouvernement pour l'aider à choisir parmi les appels d'offres¹⁷. L'étude a fait ressortir que dans 20 % des cas, les mêmes entreprises agissaient également à titre de vérificateurs des entreprises ayant obtenu les contrats de PPP. C'est d'ailleurs PriceWaterhouseCoopers qui a conseillé le gouvernement du Québec sur la démarche à adopter dans la constitution des dossiers d'affaires faisant l'objet d'évaluation en PPP. Mentionnons également que de telles entreprises sont souvent également partie aux contrats octroyés à d'autres entreprises. Pour le président de l'Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec, Michel Gagnon, «*il y a là un problème d'éthique. Une firme sera l'ingénieur-conseil pour un projet où il y a une autre firme de génie, et cette dernière sera l'ingénieur indépendant de la première dans un autre projet.*» (Le Devoir, 3 avril 2004)

Il faut noter que la politique-cadre n'exclut nullement une telle pratique, c'est-à-dire que des entreprises jouent à la fois le rôle de conseillers et de vérificateurs. Elles peuvent être à la fois vérificateurs des deux partenaires, public et privé, rendant pour le moins délicates les opérations d'arbitrage. Elles peuvent aussi conseiller simultanément les entreprises intéressées par un partenariat et les autorités publiques concernées. Elles peuvent être appelées à jouer un rôle de premier plan dans les opérations de refinancement, cherchant alors à tirer des profits extraordinaires pour leurs clientes privées. Elles peuvent aussi, tout simplement, être des spécialistes de la privatisation¹⁸. Comment fermer les yeux sur le fait que ces entreprises tirent principalement leurs profits auprès de l'entreprise privée ? Cela soulève pour le moins, et c'est un euphémisme, l'assurance de conflits d'intérêts.

¹⁶ Arthur Andersen a fait faillite après avoir joué un rôle trouble dans le scandale d'Enron, alors qu'elle était impliquée dans la vérification des actifs et la «construction» d'une comptabilité créative.

¹⁷ UNISON, *A web of private interest : how the Big Five accountancy firms influence and profit from privatisation policy*, Juin 2002.

¹⁸ En 1999, PriceWaterhouseCoopers (PWC) avait jusque là assumé la responsabilité de projets de privatisation d'une valeur de 33 milliards de dollars. L'année suivante, elle ajoutait 7,6 milliards à son bilan et se décrivait elle-même comme le principal agent de privatisation au monde, agissant dans ce domaine plus que tout autre, des industries d'exploitation de richesses naturelles jusqu'aux services, le transport public, la santé et l'éducation. (Voir UNISON, *A web of private interest*, op. cit.)

Cela nous porte également à souligner le caractère abusif donné à l'agence des PPP, qui aurait à la fois le mandat de mettre en œuvre des stratégies de promotion en vue de favoriser les PPP, celui de recevoir et de sélectionner les projets, ainsi que celui de conseiller le gouvernement quant à la priorité de réalisation des projets. Comment, dans un tel contexte et vu la nature des mandats, faire preuve d'impartialité et de désintéressement ?

Un processus contractuel long, coûteux ... et... secret

Le coût et la longueur des procédures font aussi l'objet de polémique. Selon le ministre britannique John Denham, ex-ministre d'État aux affaires intérieures, les dépenses pour honoraires de conseillers (juristes, comptables et autres) sont démesurées.

Rappelons que l'Association des ingénieurs-conseils du Québec, qui regroupe une centaine d'entreprises d'ingénierie, dont SNC-Lavalin, Tecsub, Roche, etc., prévenait en mars 2004 Madame Jérôme-Forget que le secteur privé refuserait d'assumer seul le risque financier lié à la préparation des projets. Le président de l'*Institut du partenariat public-privé*, François Dépelteau, a lui-même confirmé qu'on parle de coûts très importants. «*Il s'agit de centaines de milliers de dollars, sinon de millions, selon les projets.*» Pour Madame Johanne Desrochers, présidente de l'Association des ingénieurs, les PPP ne constituent vraiment pas une panacée et elle rappelle fort à propos qu'«*en bout de piste, on va collectivement payer quand même.*» (*Le Devoir*, 3 avril 2004).

Les contrats eux-mêmes sont d'une complexité telle qu'il faut parfois — aux frais de l'État — embaucher des juristes chargés spécifiquement de vérifier leur validité. Par exemple, le contrat du Coventry's Walsgrave Hospital (1996) a abouti au volume colossal de 17 000 pages¹⁹. Les experts britanniques en transport ont été pour ainsi dire unanimes à dire que le contrat PPP du métro de Londres était inexécutable et d'une complexité byzantine. D'un coût de 400 millions de £, ce contrat comprend 135 volumes, totalisant 28 000 pages²⁰ !

La politique-cadre des PPP admet que «*la planification de projets réalisés en mode PPP est souvent plus complexe que celle des projets réalisés de façon conventionnelle*». Comment pourrions-nous, d'avance, lors de l'estimation de l'avantage de l'une ou l'autre des façons de faire, quantifier un processus qui risque de se complexifier et de s'alourdir au fur et à mesure de son avancée ?

Il faut insister ici sur un point. La politique-cadre affirme que le recours aux PPP accélérera la réalisation des projets parce que le fait de confier à un seul partenaire privé l'ensemble des étapes de conception, de réalisation et d'exploitation peut raccourcir substantiellement le délai de réalisation. Mais a-t-on pensé un seul instant que LE partenaire privé est constitué d'une somme d'entités (consultants, juristes, banquiers, entrepreneurs en infrastructures, entreprises auxiliaires, etc.) dont les liens tissent une toile enchevêtrée et complexe et dont les intérêts s'imbriquent les uns dans les autres ? (Nous revenons plus loin sur cette question). Par ailleurs, pourquoi est-ce qu'un seul partenaire privé serait plus efficace qu'un seul organisme public auquel on aurait donné un mandat identique et les moyens de le réaliser ?

¹⁹ Lister, John, op. cit., p. 7.

²⁰ UNISON, *PFI : Against the public interest*, juillet 2004.

Une fois prise la décision de conclure un contrat, les discussions entourant la taille, le coût, l'architecture ainsi que la nature des travaux et des services touchés se font derrière des portes closes. On aura beau parler de «transparence», les diverses expériences montrent le contraire. Plusieurs des paragraphes des documents rendus publics sont frappés du sceau du «secret commercial». Un contrat relevant naturellement du droit privé, personne n'a de recours pour forcer la transparence et l'accès à l'information. Même la *Loi d'accès à l'information* ne pourrait pas nous donner le droit à des informations financières d'intérêt capital pour le public payeur, parce que ces dernières relèvent du droit qui protège solidement les entreprises privées. Est-ce que la ministre a prévu changer efficacement le droit en cette matière ?

*Le secret commercial :
primauté absolue !*

La politique-cadre parle aussi de l'obligation des organismes publics de rendre des comptes. Mais à cet égard, «ils doivent tenir compte des droits des partenaires privés en matière de protection de l'information préjudiciable à leur situation concurrentielle.» Quand on considère que même une entreprise publique comme Hydro-Québec garde le plus grand secret sur le taux de remplissage des réservoirs ou encore sur les tarifs consentis aux alumineries, on peut se préoccuper des précédents que pourrait invoquer une entreprise privée en PPP pour opposer à la transparence le secret ou le voile corporatif. On peut présumer que le champ des «informations préjudiciables» est d'une envergure telle qu'il ne laissera pas beaucoup de place à la transparence. De toute façon, rien, ni dans la politique-cadre ni dans le projet de loi, n'oblige à rendre publiques les dispositions des contrats soumis et retenus. En Grande-Bretagne, faut-il le rappeler, des batailles quasi épiques ont été menées pour rendre publics de tels contrats. Allyson Pollock, médecin et chercheuse universitaire à Londres, rapportait lors de son passage à la Commission Romanow sur l'avenir des soins de santé au Canada, qu'en Grande-Bretagne, la British Medical Association, de même que plusieurs organisations, n'ont pas cessé d'exiger la publication de l'ensemble des données et des informations relatives aux PPP. Comme on l'a vu précédemment²¹, le *National Audit Office* a confirmé l'opacité de la situation et l'inexistence des données publiques pertinentes à la vérification et au suivi des contrats.

Des contrats de 25 ou 30 ans : une durée inconcevable

Les expériences de contrats de petite durée ont montré que les entreprises privées se hâtaient de rentabiliser leur participation dès les premières années pour se relâcher par la suite, voire même pour déclarer faillite, remettant le tout entre les mains du gouvernement. À plus long terme, les entreprises privées voient leurs possibilités de rentabilité courir sur plusieurs années, ce qui représente pour elles une source stable de revenus. Doit-on en conclure que les PPP de longue durée seraient plus acceptables ?

On peut au contraire se questionner sur la légitimité pour un gouvernement d'engager l'État sur des financements publics lourds avec des engagements contractuels de longue durée, de 30 ans par exemple. Avec les PPP, le gouvernement devra respecter jusqu'au bout les termes de contrats qui ne sont pas davantage exemptés des écueils de dépassements de coûts et autres inconvénients (révisions, refinancements...), à moins d'y mettre un terme et d'en payer le prix.

²¹ Voir la note 10.

De plus, le fait de ne pas porter aux livres les engagements financiers tout en garantissant leur remboursement est lourd de conséquence : les dépenses publiques à venir sont largement compromises de même que les marges de manœuvre et les possibilités, pour les futurs gouvernements, de fixer d'autres priorités. Cela en dit également long sur la véritable préoccupation des gouvernements envers le niveau des dépenses publiques et l'endettement...

*L'avenir des futures
générations : largement
compromis...*

Il faut ajouter à cela qu'au terme des contrats, au bout de 30 ans par exemple, trois possibilités s'ouvriront aux autorités publiques : soit la reprise en main d'infrastructures et d'équipements qui seront devenus obsolètes et qui constitueront alors une lourde charge si on veut les mettre à jour; soit la reprise en main d'infrastructures et d'équipements qui auront été renouvelés à grand prix et dont le rachat sera exorbitant; soit de nouvelles procédures d'appels d'offres en vue de nouveaux contrats. En tout état de cause, ayant perdu leur expertise pendant tout ce temps, les gouvernements seront dans une position de faiblesse certaine et à la merci de l'entreprise privée.

L'exemple de l'autoroute Moncton-Fredericton est éclairant : d'une durée de 20 ans, de 1998 à 2017, le contrat prévoit des coûts annuels d'environ 7 millions de dollars, à l'exception de l'année 2015, soit deux ans avant la fin du contrat, où les coûts grimpent à près de 24 millions \$, pour réfection avant la vente au prix du marché. Comme le contrat stipule que le gouvernement pourra racheter l'autoroute au prix du marché, toutes les précautions auront été prises pour que cet éventuel rachat puisse rapporter un magot intéressant... au consortium privé !

Libre concurrence ou concentration des entreprises ?

Contrairement au plaidoyer qui voudrait que les PPP stimulent la concurrence, on peut penser *a contrario* que l'ensemble du processus pourrait conduire à une diminution importante de la concurrence du fait d'une monopolisation croissante de l'économie. L'examen des expériences étrangères laisse croire effectivement que c'est du pouvoir des grandes multinationales qu'il est question et en bout de ligne, de leur suprématie autant sur les pouvoirs publics que sur l'économie locale et régionale.

Selon la firme Standard & Poor's²², par exemple, seules six grandes entreprises de construction sont aujourd'hui capables, en Grande-Bretagne, de gérer les grands projets de partenariat : trois entreprises britanniques (Amec, Balfour Beatty et Carillion), deux entreprises espagnoles ainsi qu'une entreprise suédoise. Standard & Poor's souligne par la même occasion que le lancement de grands projets de PPP sur un marché dominé par un petit nombre d'entreprises spécialisées et puissantes signifie qu'il y a maintenant de très hautes barrières à l'entrée libre d'autres entreprises sur ce marché. Cela signifie également que ces entreprises ont le pouvoir d'ouvrir leurs bras aux projets alléchants financièrement et de tourner le dos aux activités moins rentables.

C'est cette réalité qui nous guette.

²² UNISON, *PFI : Against the public interest*, op. cit.

La politique-cadre dit vouloir «favoriser une saine concurrence en assurant aux entreprises soumissionnaires un traitement équitable lors de la sélection des partenaires». L'objectif est louable mais la question n'est pas tant d'assurer un traitement équitable que de voir à ce que les stratégies concurrentielles inter-entreprises ne soient pas compromises dès le départ. Or, on frappe là le mur impénétrable du secret commercial et des règles confidentielles intouchables.

La politique-cadre dit également que la réalisation des projets de PPP permettra aux entreprises privées du Québec d'acquérir une nouvelle expertise exportable, mais il y a fort à parier que ce sont plutôt les entreprises privées d'ailleurs — celles qui ont déjà une expertise importable pour le Québec — qui se bousculeront aux portes du pavillon québécois des PPP. La bousculade est d'ailleurs bien amorcée : les Sodexo, Vivendi, Hewlett-Packard, Jarvis, Halliburton, Carillion, etc. débarquent avec des projets déjà ficelés et l'assurance de rapatrier chez elles de bonnes marges de profits.

Véhicule à vocation spéciale, marché secondaire et refinancement

L'un des principaux mécanismes dans l'octroi des contrats de PPP est de créer un véhicule à vocation spéciale (VVS), c'est-à-dire une entreprise mise sur pied spécifiquement pour participer à l'appel d'offres pour un projet particulier et qui devient l'organisme unique officiel avec qui les autorités publiques font affaire, une fois ses services retenus. Le VVS est mis sur pied par les entreprises privées impliquées dans le projet (conception, construction, services, institutions financières, etc.) et les organismes publics concernés.

Trois éléments sous-tendent ce procédé. D'abord, si le véhicule unique s'écroule, aucune responsabilité financière ne retombe sur les entreprises au-delà de leurs parts respectives. Ensuite, comme chacune d'elles participe généralement pour moins de 50 % au VVS, aucune n'a l'obligation de rendre publics ses actifs et ses engagements. Enfin, comme l'identification légale du VVS n'est reliée d'aucune façon à celle de ces entreprises, ces dernières se mettent ainsi à l'abri d'une déclaration de faillite dans l'éventualité où le VVS est effectivement mis en faillite.

Par ailleurs, chacune de ces entreprises peut se retirer du projet à tout moment, sans aucune pénalité, en liquidant sa participation en actions et obligations sur le marché secondaire, auprès notamment d'acquéreurs comme les fonds d'investissement (compagnies d'assurance et fonds de pension) qui refinancent alors le projet. Il va de soi que cette situation se présente dans l'éventualité soit d'un profit extraordinaire immédiat à réaliser²³, soit en vue de difficultés appréhendées. La logique qui motive ces décisions est la même que celle qu'on retrouve dans tout investissement boursier.

On le voit clairement : parler de situation stable et prévisible sur 30 ans est un leurre, lorsque les entreprises qui sont à l'origine d'un partenariat peuvent disparaître purement et simplement au terme de quelques mois ou de quelques années. L'exemple du métro de Londres est édifiant. Au moment de la mise en application du partenariat d'exploitation et d'amélioration des lignes de métro de Piccadilly, Jubilee et Northern, en avril 2003, le consortium était formé des entreprises Bechtel, Amey et Jarvis. Amey a depuis été vendue à une entreprise espagnole, ce qui a évité la

²³ En décembre 2003, pour ne prendre qu'un exemple, l'entreprise Mowlem a vendu les 40 % de parts qu'elle détenait dans London's Docklands Light Railway à l'entreprise Infrastructure Investors LP pour 19,4 millions de £, générant 15,6 millions de profits ! Voir l'excellent document du syndicat UNISON, *PFI : Against the public interest*, 29 juillet 2004.

faillite d'Amey, et Jarvis est aujourd'hui en graves difficultés financières. C'est donc dire qu'en moins d'un an, deux des trois membres du consortium auront changé. Qu'arrivera-t-il sur la durée totale de l'ensemble des contrats touchant le secteur public ? Poser la question, c'est y répondre, et d'autant plus lorsqu'on sait que la durée de vie moyenne d'une entreprise est désormais d'une quinzaine d'années !

Le recours aux VVS, aux reventes sur le marché secondaire et au refinancement est effectué sans aucune référence à l'intérêt public et aux impacts éventuels sur les services publics. Les investisseurs en bourse, d'ailleurs, n'ont publiquement aucun compte à rendre. Contrairement à ce qu'on voudrait nous faire croire, il n'y a, derrière les mécanismes sous-jacents aux PPP, aucune motivation envers la prestation des services publics et leur amélioration. Tout n'est question que d'intérêts financiers.

Voici ce que rapportait la radio publique britannique, la BBC, tout récemment :

*«Le président du Forum sur les partenariats public-privé, David Metter, dont la propre entreprise (Innisfree) vient d'acquérir d'importantes parts dans plus de 20 écoles, affirme que **le marché des PFI est un marché comme n'importe quel autre et que les investisseurs y sont libres d'y faire leurs propres profits. 'Les actifs en cause ne sont pas des actifs publics, de dire M. Metter, ils ont été concédés au secteur privé pour la durée des contrats. Alors, durant cette période de concession, c'est le secteur privé qui est le véritable propriétaire de l'école ou de l'hôpital.**'*»²⁴ [Notre traduction et nos soulignés.]

Entre privatisation pure et PPP, il n'y a pas loin de la coupe aux lèvres.

LES PPP ET LA QUALITÉ DES SERVICES

Les partisans des PPP se défendent pourtant d'être des partisans de la privatisation. Ils expliquent qu'il ne s'agit pas vraiment de privatisation et qu'il s'agit plutôt d'une relation «gagnant/gagnant» entre les secteurs public et privé. On nous dit même que le secteur public demeure le véritable maître d'œuvre, car c'est lui qui définit ce dont il a besoin (des services de qualité à coûts moindres). La politique-cadre de la ministre Jérôme-Forget stipule même que ces projets devront permettre une «*amélioration de la prestation des services publics*», amélioration dont on ne dit rien par ailleurs sur la façon dont elle sera mesurée : quel indice de mesure ? quels critères ?

Privé, public : divergence d'intérêts

Les raisons d'une participation du secteur privé dans les PPP demeurent exclusivement financières. La seule motivation d'une entreprise privée réside dans la perspective de réalisation

²⁴ Wolmar, Christian, *Down the Tube*, Éditions Aurum, Royaume-Uni, 246 pp., 2002. Voir le site Internet de l'auteur. C. Wolmar, qui a été journaliste à *The Independent* de 1989 à 1997, est aujourd'hui un commentateur spécialisé dans les questions relatives au transport.

de profits intéressants. C'est pour cette raison qu'on a vu certaines entreprises impliquées dans les PPP manifester fort peu d'intérêt pour des activités non rentables, comme la sécurité des trains, par exemple, ou la qualité des repas en cafétérias et de l'entretien ménager, ou encore de la qualité de l'eau potable.

Ne nous leurrions pas. Nous l'avons déjà dit, les grandes multinationales seront les candidates privilégiées pour la réalisation de ces grands projets d'infrastructures, avec pour seule motivation le profit. Le choix se posera donc entre les Sodexho, Vivendi, Jarvis et Cie d'un côté et les entreprises publiques existantes de l'autre. Pour nous, certaines expériences du passé récent montrent que tout ne tourne pas rond dans le monde des PPP et que l'intervention de multinationales peut avoir des conséquences désastreuses pour l'économie locale et pour la population.

*Une seule motivation
pour l'entreprise privée :
le profit.*

Le découpage des tâches et des responsabilités — sinon leur morcellement — entre les deux secteurs, public et privé, et la divergence de leurs intérêts dans plusieurs cas, aura aussi des conséquences bien réelles sur la prestation et la qualité des services.

Les activités non rentables bâclées

Selon le ministre britannique de la Santé, il y aurait eu, de 1997 à 2003, au moins 57 cas où la qualité des services de nettoyage privé rendus au réseau de la santé est tombée au point où on a dû imposer de lourdes pénalités et résilier 14 contrats²⁵.

Tout récemment, à l'hôpital de Derriford en Grande-Bretagne, la mort de 22 personnes en un an affectées par le MRSA («*methicillin-resistant staphylococcus aureus*») pourrait être liée à la carence des travaux de nettoyage, travaux qui ont été livrés par l'entreprise privée ISS Mediclean. Depuis, le personnel d'entretien a été réduit et les conditions d'hygiène se sont détériorées.²⁶

L'Hôpital universitaire de Norwich & Norfolk, un projet de partenariat avec l'entreprise Octagon Healthcare, vient de faire l'objet de controverse alors qu'on a rendu public le fait qu'un vice de conception et de construction a permis à l'air infecté de deux chambres d'isolation de se répandre dans les aires publiques du bâtiment, mettent en danger la vie des patients, du personnel et des visiteurs. Ce sont les autorités publiques qui ont pris l'initiative de faire les réparations nécessaires pour assurer la sécurité de l'hôpital²⁷

Des normes et des standards négligés

On compte aussi plusieurs cas de construction mal planifiée (locaux isolés par des murs de verre sans climatisation d'air), d'équipements défectueux entraînant des pannes de courant, d'achats de joints de plastique bon marché en deçà des normes, provoquant des fuites d'eaux et d'autres dégâts, etc.

²⁵ Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques, op. cit., p. 62

²⁶ Voir le communiqué de presse du syndicat GMB du 26 juillet 2004, <http://www.gmb.org.uk/press>.

²⁷ UNISON, Magazine *Briefing positively public*, juin 2004, p. 3.

Un des cas les plus criants vient d'être révélé en France, où l'hôpital flambant neuf Jean-Mermoz de Lyon va être livré à démolition, après avoir constitué l'un des projets privés les plus ambitieux du pays. Pourquoi ? Parce qu'on a constaté une série de graves défauts : piliers de travers, fissures, poutres de béton mal coulées etc., tant et si bien qu'on craignait rien de moins qu'un effondrement. La décision de démolir a été prise dans les jours suivant l'effondrement du terminal 2-E à Charles-De-Gaulle, réalisé en PPP. Un appel d'offres pour des travaux de démolition est maintenant en cours... en attendant un projet de reconstruction !

Le risque des pénalités ne constitue pas une garantie suffisante pour assurer les critères de qualité. Les contrats sont complexes et doivent avoir prévu toutes les défaillances possibles ainsi que les montants de pénalités selon le type et le niveau de défaillance, de même que les mécanismes appropriés d'une surveillance systématique de l'ensemble des paramètres d'évaluation. N'oublions pas par ailleurs que dans le secteur privé, les risques de dommages collatéraux sont comptabilisés froidement dans les colonnes de profits et pertes, et même, évalués et quantifiés à l'avance dans l'estimation des coûts.

Et tout cela, sans compter les cas de retraits d'entreprises ou de faillites qui mettent en cause la prestation des services et qui poussent les autorités publiques, en dernière instance, à assumer leurs responsabilités à des coûts plus élevés.

Des effets réels sur la qualité des services rendus

On nous répète que les entreprises privées impliquées dans les PPP n'interviendront pas dans l'organisation des missions essentielles de l'État, dont les soins de santé et l'éducation. Comment peut-on penser qu'une société privée chargée non seulement de la conception, de la réalisation et de l'exploitation d'un ouvrage public mais aussi de la prestation d'un service public s'engagera dans un processus dont elle ne contrôlera pas l'organisation dans toutes ses dimensions et sans garantie d'un rendement lucratif de l'investissement ? Et même lorsque la société privée n'est pas requise d'offrir un service, il reste que certaines de ses activités pourraient avoir des conséquences directes sur la qualité et la prestation des services en question.

Par exemple, selon le magazine *Accounting and Business*, tous les projets de PPP dans les hôpitaux britanniques ont donné lieu à une réduction du nombre de lits initialement planifié, au fur et à mesure de la négociation des contrats, parfois jusqu'à 40 % en moins. Dans certains cas, les autorités publiques n'ont eu aucun mot à dire dans la planification. Alors qu'on comptait traditionnellement autour de 55 patients par lit par année dans le système de santé britannique, certains projets de PPP ont porté ce taux à plus de 100, comme ce fut le cas de l'hôpital de Worcestershire.²⁸ Même dans le cas d'hôpitaux rénovés, le nombre de lits est moindre qu'à l'origine. Pour prendre un autre exemple, le nouvel hôpital *Royal Infirmary* d'Édimbourg compte 500 lits de moins que l'ancien hôpital (1 300 lits) et le personnel (6 000 salariés) sera coupé de moitié²⁹.

²⁸ Lister John, op. cit., p. 13.

²⁹ Lister John, op. cit., p. 6.

La qualité et la prestation des soins sont alors mis à rude épreuve : longueur des délais d'attente pour l'admission, raccourcissements discutables de la durée des séjours à l'hôpital, transferts au domicile trop précoces, réorientation vers des cliniques privées (souvent gérées par les mêmes entreprises), engorgement des salles d'urgence, etc. Aux États-Unis, on donne souvent l'exemple du taux de mortalité qui est plus élevé dans les hôpitaux privés que dans les établissements publics. Autre exemple : dans l'éducation, les locaux ne sont disponibles que pour les heures d'enseignement, d'où la difficulté d'organiser des activités parascolaires gratuites, les locaux étant utilisés autrement à des fins lucratives.

Le cas du rail britannique montre qu'on s'est moqué honteusement de la sécurité publique. Au moins 6 accidents graves ont eu lieu depuis 1997, faisant 60 morts et plusieurs centaines de blessés. Ces accidents ont mis en évidence de graves problèmes dans les systèmes et les procédures de sécurité (signalisation et gestion de la circulation) dans le cas des deux premiers accidents, et dans l'entretien des voies qui, avec l'accident de Hatfield, ont montré leur état désastreux.

Tarififications à la hausse

Des hausses substantielles de tarification ont eu un impact non négligeable sur l'accessibilité aux services d'utilité publique. Tous les analystes, sans exception et y compris ceux de la Banque Mondiale reconnaissent que sans réglementation appropriée, il y a lieu de croire que les PPP entraîneront une augmentation de la tarification. Les exemples pullulent.

Prenons une fois de plus le cas des chemins de fer britanniques. Aujourd'hui encore, même après l'intervention des autorités publiques pour maîtriser la situation, les tarifs y sont les plus élevés d'Europe : le double, par exemple, des tarifs français, qui se situent dans la moyenne.

Comprenant plus de 90 catégories, le système de tarifs britannique atteint en outre un degré de complexité tel que même le personnel chargé de l'information a peine à déterminer le tarif le plus avantageux pour un voyage donné. Rappelons qu'au départ, l'idée était de laisser les divers opérateurs fixer librement leurs tarifs, le libre jeu du marché étant supposé limiter les hausses et la diversification. La réalité est tout autre : les tarifs sur certaines destinations aux heures de pointe ont connu des hausses de près de 70 %.

Cela n'est pas sans rappeler le partenariat de la Ville de Montréal avec *Stationnement de Montréal* (société en commandite de la Chambre de commerce) sur la politique de stationnement dans les rues de Montréal : plus aucun automobiliste n'arrive à savoir quand et comment il peut se stationner sans se demander s'il n'aura pas une contravention : heures de livraison, vignettes dans certaines plages horaires, nettoyage en alternance et à des heures diversifiées, aire de remorquage, etc. Et cela, sans compter les centaines de milliers de dollars inutilement dépensés dans l'achat de parcomètres mal adaptés aux conditions montréalaises ou défectueux sur le plan électronique.

Plus près de nous également, en Ontario, le Premier ministre Harris, en 1999, annonçait que la construction de la nouvelle autoroute 407, un tronçon de 108 kilomètres à péage, impliquerait des hausses de tarifs couvrant le coût de la vie plus 2 % annuellement. Faute de réglementation tarifaire, l'entrepreneur s'en est donné à cœur joie. En cinq ans, les droits de péage ont bondi de 200 %. Comme on l'a vu plus haut, cette situation a mené le gouvernement ontarien à des recours

juridiques... Non seulement la congestion des autoroutes avoisinantes n'a pas été réduite (ce qui faisait l'objet du contrat) mais encore, les plaintes se sont multipliées à l'égard des hausses effarantes de tarifs et du dysfonctionnement du système électronique de perception. Le gouvernement McGuinty en appelle aux tribunaux d'un jugement arbitral qui vient d'accorder au consortium privé le droit de hausser les frais de péages sans autorisation aucune de la province, ... pour la durée du contrat, soit 99 ans! Cette situation vient même d'envenimer les relations diplomatiques entre le Canada et l'Espagne d'une part, le gouvernement espagnol soutenant l'entreprise espagnole *Grupo Ferrovial SA*, partie au contrat pour près des deux tiers, et entre l'Union européenne et le Canada d'autre part, sur un nouvel accord commercial³⁰.

Des «droits» de l'entreprise privée jusqu'aux relations diplomatiques entre pays !

L'absence de réglementation est presque une condition d'adhésion de l'entreprise privée aux projets de partenariats public-privé. Le contraire serait pour le moins étonnant. Comment une entreprise pourrait-elle être attirée par un PPP qui ne lui présente pas un intérêt financier jugé suffisant ?

EMPLOIS ET CONDITIONS DE TRAVAIL

Avec les PPP, la certitude d'une suppression d'un grand nombre d'emplois du secteur public et d'un transfert d'emplois vers le secteur privé est manifeste.

Le recours aux PPP pose en soi la question du maintien et de la protection des conditions de travail. Là où ils ont été interpellés, les syndicats sont intervenus dès le départ sur la question des conditions d'emploi des salariés des nouveaux employeurs impliqués dans les PPP qui ont un intérêt très vif pour économiser les coûts de main-d'œuvre et par conséquent, pour favoriser le nivellement vers le bas des conditions de travail.

Dans l'esprit de la «modernisation» de l'État britannique, le principe traditionnel de la fixation des salaires à l'aide de la négociation collective est même devenu caduc. La performance individuelle, les pénuries ou des excédents de main-d'œuvre et l'équilibre budgétaire sont maintenant les trois critères qui guident les principes de la rémunération dans le secteur public. Le champ de la négociation collective s'est donc amplement rétréci depuis le début des années 1980 et aujourd'hui, la méthode la plus répandue pour fixer les salaires est celle des «*Pay Review Bodies*» : il s'agit d'organismes composés d'experts indépendants, rassemblant diverses informations auprès du gouvernement, des employeurs et des syndicats, ce qui n'est pas sans évoquer les comités d'experts-conseils prévus par le projet de loi 61. À partir des orientations budgétaires du gouvernement, de l'état du marché du travail, des caractéristiques de gestion et de considérations sur l'équité interne, ces organismes présentent leurs recommandations au gouvernement qui fixe le niveau des salaires. Selon Odile Join-Lambert³¹, «*Les contrats de*

³⁰ *Globe and Mail*, 12 août 2004.

³¹ Join-Lambert, Odile, *Royaume-Uni : une phase critique du conflit entre le parti travailliste et les syndicats sur les services publics*, *Chronique internationale de l'IRES*, mars 2002, p. 8.

travail de droit privé au sein de l'emploi public se sont généralisés ces dernières années.» Cela s'est traduit par une pléthore d'employés contractuels, intérimaires, occasionnels et temporaires.

Au Brésil, en 1995, les chemins de fer employaient quelque 42 000 personnes. En 1998, après avoir mis en branle la privatisation, il ne restait plus que 22 000 personnes... dont le nombre était coupé de moitié l'année suivante ! En tout une chute de 75 % de la main-d'œuvre ! Pendant ce temps, le taux d'accidents augmentait de près de 50 % par rapport à la moins bonne des six années qui ont précédé la privatisation.³² Est-ce cela qu'on entend par «l'amélioration des services» ?

Dans la politique-cadre des PPP de la ministre Jérôme-Forget, nous pouvons lire que le gouvernement *«reconnaît l'importance de la contribution du personnel du secteur public. Ainsi, les organismes publics doivent voir à ce que les employés du secteur public qui acceptent de travailler pour les partenaires privés se voient offrir des conditions d'emploi au moins équivalentes à celles offertes par le secteur public.»* Une telle affirmation nous inquiète.

Tout d'abord, elle soulève la question du transfert des employés du secteur public vers le secteur privé (l'acceptation de travailler pour les partenaires privés) et donc de l'application de l'article 45 du Code du travail. Ensuite, se voir offrir des **conditions d'emploi équivalentes** ouvre la porte à tous les abus.

Encore une fois, l'inspirante expérience britannique fourmille d'exemples. Dans le cas des chemins de fer, par exemple, la situation a été on ne peut plus claire : la politique de l'entreprise a été complètement réorientée. La tradition d'une négociation nationale uniformisant les conditions de travail dont les congés payés, la protection sociale, le régime de retraite, etc. a volé en éclats. Certains groupes de salariés se sont vu «offrir des conditions équivalentes», par le biais d'augmentations salariales substantielles mais par la disparition de leur régime de retraite !

L'opposition syndicale aura finalement eu gain de cause. Le gouvernement britannique vient de légiférer afin que non seulement le personnel en place dans les écoles et les hôpitaux construits en PPP conservent leurs conditions de travail, mais également le personnel recruté par les consortiums privés. Il aura fallu de longues batailles pour en arriver là.

Pensons, par exemple, à la détermination de 29 préposées à l'entretien et aux cafétérias à l'hôpital Aintree de Liverpool qui viennent, en juin 2004, de gagner une bataille de 6 ans, après avoir été congédiées par le partenaire privé RCO Support Services, qui a dès lors affiché les postes à des conditions de travail et de salaires moindres. La cour d'appel a donné raison au syndicat UNISON qui prétendait que l'entreprise se devait d'offrir le travail à ces préposées, aux mêmes conditions de travail.³³

Malgré la législation en faveur du maintien des conditions de travail, les cas sont nombreux où on observe une détérioration de ces dernières (diminution de taux de base, accroissement des heures de travail, réduction des semaines de vacances et des journées fériées, dégradation des conditions

³² Fédération internationale des ouvriers du transport, *Transport international* No. 6, 3 :2001

³³ UNISON, Magazine *Briefing positively public*, juin 2004, p. 1.

prévues aux régimes d'assurances collectives et de retraite. À cet égard, le cas des prisons britanniques, souvent cité en exemple de succès des PPP, en est un³⁴.

Rien, dans la politique-cadre, ni dans les mandats donnés à l'agence des PPP, ne garantit l'assurance du maintien des conditions de travail. Le projet de loi prévoit que «*sous réserve des dispositions d'une convention collective*» qui pourrait éventuellement être négociée, l'Agence détermine par règlement les normes, les barèmes de rémunération, les avantages sociaux et autres conditions de travail des membres de son personnel, mais rien n'est dit sur les conditions de travail des salariés du partenaire privé.

Ces quelques pages démontrent combien les PPP ne constituent pas une panacée. La question est complexe et le sujet inépuisable. Les PPP soulèvent tellement de questions et de problèmes qu'il y a lieu d'en débattre collectivement avant de procéder à quelque initiative en ce sens. Nous sommes convaincus de n'avoir gratté que la surface, et déjà elle nous suffit pour que nous nous opposions vertement à cette voie que le gouvernement considère, lui, comme une solution.

DEUXIÈME PARTIE

UNE AGENCE OMNIPOTENTE

Manque de transparence, absence de règles d'éthique, abdication du gouvernement face à ses responsabilités, voilà les premiers mots qui nous viennent à la lecture du projet de loi 61. Tout indique que le gouvernement entend porter un coup décisif au secteur public en confiant des pouvoirs quasi sans limites à une agence chargée de donner un statut d'office aux PPP. En retour, le gouvernement lui-même, et la population qu'il représente, subit une énorme perte de pouvoir politique et économique.

Dans ce contexte, nous ne pouvons d'aucune façon adhérer à ce projet de loi à l'intérieur duquel se profile une profession de foi aveugle et dogmatique dans les vertus des partenariats public-privé.

Une concentration affolante des pouvoirs

Le projet de loi no 61 définit la mission et les pouvoirs de l'*Agence des partenariats public-privé du Québec*.

La mission essentielle ? «*Contribuer au renouvellement des infrastructures publiques et à l'amélioration de la qualité des services aux citoyens par la mise en œuvre de projets de partenariats public-privé.*»

Pour ce faire, le gouvernement, par son projet de loi, confie entre autres à l'agence les mandats suivants :

³⁴ Voir le rapport du «think tank» Catalyst intitulé *Paying the Cost of Public Private Partnerships and the public service workforce* : <http://www.catalystforum.org.uk/pubs/paper23.html>.

- 1) **Conseiller** le gouvernement sur toute question relative aux PPP, notamment sur la **sélection** et la **priorité de réalisation des projets**.
- 2) **Mettre sur pied un centre de connaissances et d'expertise**.
- 3) Élaborer et mettre en œuvre des stratégies de **promotion en vue de favoriser les PPP**.
- 4) **Susciter, accueillir et proposer des projets de PPP**.
- 5) **Inform**er les organismes publics, le milieu des affaires et le public en général sur les PPP.
- 6) Fournir aux organismes publics un **service d'expertise** sur la **faisabilité** des projets, le **choix des partenaires, la négociation, conclusion et gestion des contrats**.
- 7) **Valider des projets** des organismes publics qui **sont tenus** de recourir aux services de l'agence, **choisir les partenaires, négocier et conclure les contrats** de PPP.
- 8) **Recevoir sur demande** tout renseignement des organismes relatif à leurs projets.
- 9) **Aviser** le Conseil du trésor et lui faire toute **recommandation** jugée opportune.
- 10) **Conclure des ententes** avec un gouvernement autre que celui du Québec, l'un de ses ministères, une organisation internationale ou un organisme de ce gouvernement ou de cette organisation et **participer** avec eux à des projets communs.
- 11) **Constituer des filiales** dont elle détient plus de 50 % des parts ou dont elle peut élire la majorité des administrateurs.
- 12) **Établir par règlement** les conditions des contrats qu'elle conclut.
- 13) **Acquérir par expropriation** tout immeuble ou droit réel nécessaire pour la réalisation d'un projet, ou **céder ou donner en location** tout bien qu'elle possède.
- 14) **Exercer toute autre fonction** que lui attribue le gouvernement.

Nous sommes ici en présence d'une concentration affolante des pouvoirs et on peut à juste titre se demander s'il restera une marge de manœuvre quelconque tant aux ministères qu'aux divers organismes, mais aussi au Conseil du trésor et à l'ensemble du gouvernement !

Une agence coercitive, à la fois juge et partie

Par ailleurs, les mandats qui sont confiés à l'agence la font à la fois juge et partie. Comment être chargée à la fois de faire la promotion des PPP, de les généraliser à l'ensemble des corps publics et de conseiller le gouvernement sur la sélection et les priorités, tout en décidant de la faisabilité des projets, en choisissant les partenaires et en conduisant la négociation des contrats, leur conclusion et leur gestion ?

Plus aucun des corps publics ne pourra élaborer et mettre en œuvre des projets relatifs aux infrastructures ou à la prestation de leurs services sans avoir été obligé de passer par l'agence, qui recommandera ou non leur pertinence, qui choisira les partenaires, qui négociera, conclura et gèrera les contrats. Pire, l'agence pourra se voir confier le mandat de leur imposer des projets de PPP et des partenaires, même si les organismes ne prennent pas eux-mêmes l'initiative de PPP. On parle ici d'une perte d'autonomie insoutenable et d'un fonctionnement autocratique inadmissible. On peut s'attendre à ce que des conflits éclatent dans la définition des différents champs de compétence relevant des différents ministères et organismes.

On ratisse large !

La démesure prend d'autant plus d'ampleur que, par organisme, on entend à peu près «tout ce qui bouge» dans l'environnement public. Le ratissage est décidément très large :

- ❑ les ministères;
- ❑ les personnes, organismes et entreprises du gouvernement;
- ❑ les collèges d'enseignement général et professionnel;
- ❑ les commissions scolaires;
- ❑ les établissements universitaires;
- ❑ les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux et les conseils régionaux;
- ❑ les organismes municipaux;
- ❑ tout autre organisme désigné par le gouvernement.

Certaines questions pourraient être soulevées sur la procédure de désignation et de nomination de la direction de l'agence, du conseil d'administration et de son comité exécutif. Mais nous n'insisterons ici que sur un seul point : la subdélégation prévue à l'article 13, qui stipule qu'un organisme public partie à un PPP peut déléguer et subdéléguer à un partenaire l'exercice de toute fonction ou de tout pouvoir autre que réglementaire requis pour l'exécution du contrat. Cet article contrevient à un principe généralement reconnu en droit, «*Delegatus non potest delegare*» («ceux à qui on a délégué des pouvoirs n'ont pas le pouvoir de les déléguer à d'autres»³⁵) et nous estimons que cela est extrêmement dangereux, dans la mesure où un sous-fifre privé peut se voir investi de pouvoirs étendus qui sont à l'origine prévus pour la seule agence.

Aucune disposition en matière d'éthique, de déontologie et de transparence !

C'est l'agence qui déterminera la marche à suivre en matière d'éthique et de déontologie pour un ensemble de comités d'experts conseils (réalisation de projets d'infrastructures, prestation de services, relations de travail, etc.). L'absence de dispositions en matière d'éthique, de déontologie et de transparence dans le projet de loi en dit long sur l'esprit du projet et les intentions du gouvernement.

Si les PPP ne consistent pas en une privatisation pure, il reste que des pans entiers des biens publics pourront être livrés en pâture à la logique marchande. Nous rappelons au gouvernement qu'il n'est pas le détenteur des biens et des services publics, il n'en est que le gardien. Ces biens et services appartiennent à la population du Québec et jusqu'ici, aucun mandat clair n'a été donné pour changer le cours des choses en cette matière. Les derniers sondages au Québec et les résultats des dernières élections fédérales ont mis en relief que tant les citoyens et citoyennes du Québec que ceux et celles du reste du pays rejettent expressément les politiques conservatrices. Des avertissements de la sorte, à notre avis, ne sauraient être ignorés.

*Le gouvernement n'est pas
le détenteur des biens et
services publics, il n'en est
que le gardien.*

³⁵ La jurisprudence a établi qu'un pouvoir discrétionnaire conféré par une loi est destiné à être exercé par l'autorité à qui la loi l'a conféré et par personne d'autre.

La FTQ se prononce

Nous demandons tout d'abord le retrait du projet de loi n° 61. Nous demandons ensuite qu'un débat rigoureux soit organisé sur les orientations à donner aux modes de réalisation des infrastructures et de prestation des services publics, et sur l'arbitrage nécessaire à réaliser entre équité, redistribution, développement économique et social. Nous l'avons dit à plusieurs reprises : les enjeux sont trop importants pour l'avenir du Québec pour qu'on procède sans l'avis de sa population.

Dans l'attente d'une consultation d'envergure, sachant que des projets sont en cours et que d'autres sont sur la table à dessin, nous demandons enfin de rendre publics ces différents projets au lieu de mettre la population devant des faits accomplis et, par la suite, de procéder à leur analyse au cas par cas, tant que le débat n'aura pas mené à un consensus sur les voies à suivre pour réaliser les projets d'infrastructures et la prestation des services publics. Pour ce faire, le gouvernement pourrait mettre sur pied une commission consultative chargée de recevoir les demandes de projets, de les évaluer cas par cas, de lui fournir un avis favorable ou défavorable et de faire des recommandations à débattre à l'Assemblée nationale, le tout devant évidemment être accessible au public.

Les expériences, ici comme ailleurs, fourmillent tellement d'exemples négatifs et de ratés, comme nous l'avons démontré dans ce mémoire, que nous ne pourrions nous permettre l'économie d'un débat ouvert, démocratique et transparent. C'est ce que nous voulons.

En conséquence, la FTQ recommande :

- 1) De retirer le projet de loi no 61.
- 2) D'organiser le débat et une vaste consultation sur la place du secteur public et son aptitude à répondre aux besoins de la population du Québec.
- 3) De surseoir à tout nouveau projet qui irait dans la voie des PPP jusqu'à la fin de cette consultation.
- 4) Entre-temps, pour ce qui est des projets déjà en place, de les rendre publics, de mettre sur pied une commission consultative chargée de les évaluer cas par cas et de fournir au gouvernement un avis et de faire des recommandations à débattre à l'Assemblée nationale.

7 septembre 2004