



**Confédération  
des syndicats nationaux**

## **Partenariats public-privé**

### **Position de la CSN**

Texte modifié suite à la réunion du  
conseil confédéral  
Montréal, 13 au 16 mars 2007



## Table des matières

Introduction .....	5
Ce que sont les PPP et les principaux groupes d'acteurs qui les portent .....	5
Les acteurs néolibéraux qui portent les PPP .....	6
Au Québec, le gouvernement Charest épouse clairement l'idéologie néolibérale.....	7
Pourquoi s'opposer aux PPP en tant que mode de financement, de propriété, de gestion et d'exploitation des infrastructures et des services publics ? .....	8
Déconstruction des principaux arguments des partisans des PPP.....	8
1. L'argument que les PPP réduisent les coûts et apportent une valeur ajoutée ( <i>value for money</i> ) .....	8
2. L'argument de l'allègement des finances publiques ( <i>off balance sheet</i> ) et les normes comptables .....	10
3. L'argument du partage des risques .....	10
4. L'argument de la concurrence.....	11
5. L'argument des compétences et de l'efficacité du secteur privé .....	11
6. L'argument de la pérennité des actifs publics grâce aux PPP.....	13
Les arguments des partisans des PPP se résument à beaucoup de poudre aux yeux... ..	13
Principaux enjeux sociétaux posés par les PPP.....	13
Les PPP et leurs impacts sur le rôle et le fonctionnement de l'État : ratatinement et dysfonctionnement .....	14
Les PPP et leur impact sur la démocratie des processus de gouverne : dérives en vue.....	16
Les PPP et l'enjeu de l'amélioration de la qualité des services : un mirage.....	17
Les PPP et leurs impacts sur l'emploi et les conditions de travail : cauchemars .....	19
L'exemple de la libéralisation des services de santé sur les travailleuses et travailleurs de ces services à travers le monde.....	19
Conclusion .....	21
Annexe .....	24



## **Introduction**

Depuis l'élection du gouvernement de Jean Charest en avril 2003, le Québec a subi de profondes transformations dictées par un programme politique néolibéral aussi élaboré que systématique. Dans le contexte d'une conjoncture mondiale où les puissances économiques s'affrontent pour définir la ligne d'action politique, les forces progressistes se préoccupent de la montée des problèmes d'inégalité de toutes sortes sous la pression d'inquiétantes détériorations de l'environnement et de la sécurité planétaire.

Comme organisation syndicale, la CSN s'est retrouvée ici dans la mire de plusieurs lois et politiques. Elle a riposté aux attaques et rallié les appuis afin de « stopper » la démolition et défendre ses membres dans leurs régions et secteurs respectifs. De plus, elle a porté sa vision d'un développement solidaire à l'occasion d'une large tournée de réflexion politique dans sa campagne *Agir ensemble pour le Québec*.

Par ailleurs, la question des partenariats public-privé s'est imposée à nous tandis qu'aux deux paliers de gouvernements on les présente comme des modalités essentielles pour la modernisation du fonctionnement de l'État et la livraison des services publics ! Répétant notre désaccord sur toutes les tribunes, la CSN a recommandé d'ouvrir un large débat public sur la pertinence des PPP, mettant en doute le mantra gouvernemental à l'effet que les PPP améliorent les services publics. Pour l'instant, la politique des PPP du gouvernement Charest n'a pas encore livré beaucoup de projets malgré les intentions initiales annoncées. Cependant, à la faveur d'un second mandat électoral au Québec cela pourrait bien changer, et il importe que nous sachions toutes et tous à quoi nous en tenir le cas échéant.

L'heure est venue de faire le point afin de nous positionner globalement et concrètement sur la question des PPP, sur la base d'une compréhension commune de leur fonctionnement et des impacts qu'ils entraînent. C'est le but du présent document.

Dans une première partie, nous verrons ce que sont les PPP et les principaux groupes d'acteurs qui les portent. Nous scruterons chacun des arguments des partisans des PPP pour démontrer pourquoi nous devons nous opposer aux PPP comme mode de financement, de propriété, de gestion et d'exploitation des infrastructures et des services publics.

Nous exposerons ensuite les grands enjeux sociétaux mis en péril par les PPP, puis nous terminerons par quelques éléments de conclusion au regard de l'avenir des infrastructures et des services publics dans une société progressiste et démocratique.

### **Ce que sont les PPP et les principaux groupes d'acteurs qui les portent**

Dans la loi 61 créant l'Agence des partenariats public-privé du Québec et adoptée en décembre 2004, on trouve une définition générale des PPP à l'article 6 :

« Un PPP est un contrat à long terme par lequel une entreprise du secteur public associe une entreprise du secteur privé, avec ou sans financement de celle-ci, à la conception, à la réalisation et à l'exploitation d'un ouvrage public. Un tel contrat peut avoir pour objet la prestation d'un service public.

« Le contrat stipule les résultats à atteindre et établit un partage des responsabilités, des investissements, des risques et des bénéfices dans un objectif d'amélioration de la qualité des services offerts aux citoyens. »

Les PPP peuvent ainsi prendre différentes formes et épouser divers degrés de privatisation dans les multiples secteurs où ils s'appliquent : énergie, communications, santé, eau, éducation, transport en commun, routes, résidences, équipements culturels, etc.

Au Québec comme ailleurs, la pratique des PPP n'est pas nouvelle. Selon le professeur de l'ÉNAP, Louis Côté, le label PPP serait apparu aux États-Unis dans les années 1960 dans le cadre d'une politique de revitalisation des infrastructures urbaines<sup>1</sup>. Cependant la pratique s'est répandue sous diverses appellations qu'il n'est pas utile de distinguer pour les fins de notre document.

La France délègue certains services publics depuis 1880 et elle s'est même dotée d'un cadre de droit public particulier à cet égard : bâtiments et travaux publics (BTP), sociétés d'économie mixte (SEM) pour exploiter aqueducs et égouts. Au Royaume-Uni, la nouvelle gestion publique (ou nouveau management public), impulsée par les conservateurs de Margaret Thatcher, a fait des PPP un mécanisme privilégié de la réingénierie du gouvernement ; une politique que le Parti des travaillistes (*Labour Party*) de Tony Blair poursuivra, après l'avoir longtemps décriée, à l'enseigne des Initiatives de financement privé IFP (ou PFI en anglais). Sous Ronald Reagan aux États-Unis pendant les années 1980, les PPP furent perçus comme des dérivés de privatisation.<sup>2</sup>

Au Québec même, explique Pierre Bernier<sup>3</sup>, il existe une longue tradition de collaboration avec le secteur privé si l'on considère qu'avant les années 1960, les domaines de la santé, des services sociaux et de l'éducation reposaient sur les organisations religieuses qui les dominaient. Par la suite, le recours aux entreprises privées pour l'entretien d'immeubles gouvernementaux, la collecte des ordures ménagères ou l'entretien des routes est devenu usuel. Enfin, c'est sous l'égide du Parti québécois qu'en 1999, un Bureau des partenariats d'affaires (BPA) est mis sur pied au sein du Secrétariat du Conseil du trésor, avec pour mandat de promouvoir les PPP.

### **Les acteurs néolibéraux qui portent les PPP**

Depuis le début des années 1980, la montée de la pensée néolibérale est à l'origine d'une vision réductrice du rôle de l'État, accompagnée d'une privatisation des services publics, note Andrée De Serres, professeure à l'École des sciences de la gestion de l'UQAM, à Montréal. Le phénomène s'observe partout, avec diverses stratégies dans de multiples pays.

---

<sup>1</sup> *Télescope*. Février 2005. Numéro consacré aux PPP.

<sup>2</sup> Idem que 1, article de Noureddine Belhocine, Joseph Facal et Bachir Mazouz : Les partenariats public-privé : Une forme de coordination de l'intervention publique à maîtriser par les gestionnaires d'aujourd'hui pp 2- 14.

<sup>3</sup> Idem, Pierre Bernier : Nouveaux partenariats entre le public et le privé : conditions d'émergence d'un modèle québécois pp 80- 92.

Divers acteurs sont à l'œuvre pour articuler et diffuser ces idées dans le but d'influencer les pouvoirs publics, l'opinion et les milieux d'affaires. Il est essentiel de les identifier pour bien saisir à qui nous avons affaire et comprendre la diversité autant que la puissance des alliances et réseaux qui portent les PPP.

À l'heure de la mondialisation de l'économie, les institutions comme le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale jouent un rôle majeur dans la promotion des PPP et celle des réformes des services publics. Ces institutions et leurs réseaux d'intérêts influencent les structures politiques qui se mettent en place pour soutenir le développement et y promouvoir leurs orientations, par exemple en matière de commerce ou de régulation. À l'échelle européenne, les réseaux d'affaires s'activent pour influencer les nouveaux pays qui rejoignent l'Union européenne et faire adopter des conceptions minimales des services publics, explique David Hall, le directeur de l'équipe de recherche des syndicats des services publics internationaux.<sup>4</sup>

Prenant pour prémisse que le secteur privé est plus efficient, des institutions comme le FMI, la Banque mondiale et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont depuis plus de 20 ans propagé la vision que les services publics regorgent de personnel, mais restent incapables de livrer efficacement leurs services. En outre, ces institutions ont systématiquement refusé de reconnaître la contribution des services publics au progrès de l'équité et de la croissance économique des collectivités.

Elles et leurs partenaires (banques, fonds d'investissement, multinationales, entrepreneurs privés, firmes conseils spécialisées, partis politiques, groupes de recherche orientée, médias et gouvernements de droite) ont fait et continuent de faire la promotion des réformes des services publics en s'appuyant sur l'insatisfaction à l'égard des services et sur de nouveaux modèles de gestion publique : nouvelle gestion publique (NGP), administration publique orientée vers les marchés, création de marchés internes, nouveau gouvernement « entrepreneur », politiques de PPP, de sous-traitance, etc.

### **Au Québec, le gouvernement Charest épouse clairement l'idéologie néolibérale**

Au Québec, on voit que le gouvernement Charest applique systématiquement ces recettes de l'idéologie néolibérale. Les actions gouvernementales en témoignent : réforme de l'État et « modernisation » de la gestion publique, compressions budgétaires et attrition de la fonction publique au nom de l'équilibre budgétaire ; libéralisation des services publics avec une orientation marquée vers la concurrence ; la création de marchés et la tarification des services ; lois pour museler les syndicats, etc.

Dès leur arrivée au pouvoir, les libéraux ont avancé un *Plan de modernisation 2004–2007* et mis en branle d'importantes réformes dans les réseaux de la santé et de l'éducation en plus de revoir le Code du travail de manière à faciliter la sous-traitance. Misant sur le privé, ils ont d'abord créé l'Agence des partenariats public-privé du Québec pour conseiller le gouvernement

---

<sup>4</sup> David Hall. *Critique du livre vert sur les PPP*. (non traduit). PPPs : A critique of the Green Paper. July 2004, Public Services International Research Unit (PSIRU).

sur les façons de réduire le rôle et la taille de l'État et d'améliorer les services. Ensuite, ils ont pris appui sur divers projets antérieurs assimilés à des PPP : services aux usagères et aux usagers en ligne à la CSST, portail *Bonjour Québec* en tourisme, Société d'économie mixte (SEM) dans la MRC du Haut-Richelieu pour la cueillette et le traitement des déchets. Enfin, le gouvernement a dévoilé quelques projets de PPP auxquels il donnait priorité : autoroutes 25 et 30, deux mégahôpitaux, des centres d'hébergement pour les personnes âgées, des haltes routières, des équipements culturels. Examinons maintenant ce que nous savons des PPP afin de comprendre comment fonctionnent ces partenariats et ce qu'ils procurent réellement.

## **Pourquoi s'opposer aux PPP en tant que mode de financement, de propriété, de gestion et d'exploitation des infrastructures et des services publics ?**

À travers le monde, de nombreux chercheurs se préoccupent des PPP et scrutent les expériences et bilans des pays qui en ont le plus développés. À la CSN, notre groupe de travail confédéral sur les PPP a notamment fait appel à l'expertise de quatre chercheurs québécois: Andrée De Serres, Éric Pineault, Michel Lizée et Christian Rouillard. Nous poursuivons avec eux des échanges pour rester à l'affût de l'évolution des connaissances et des nouvelles stratégies des partisans des PPP.

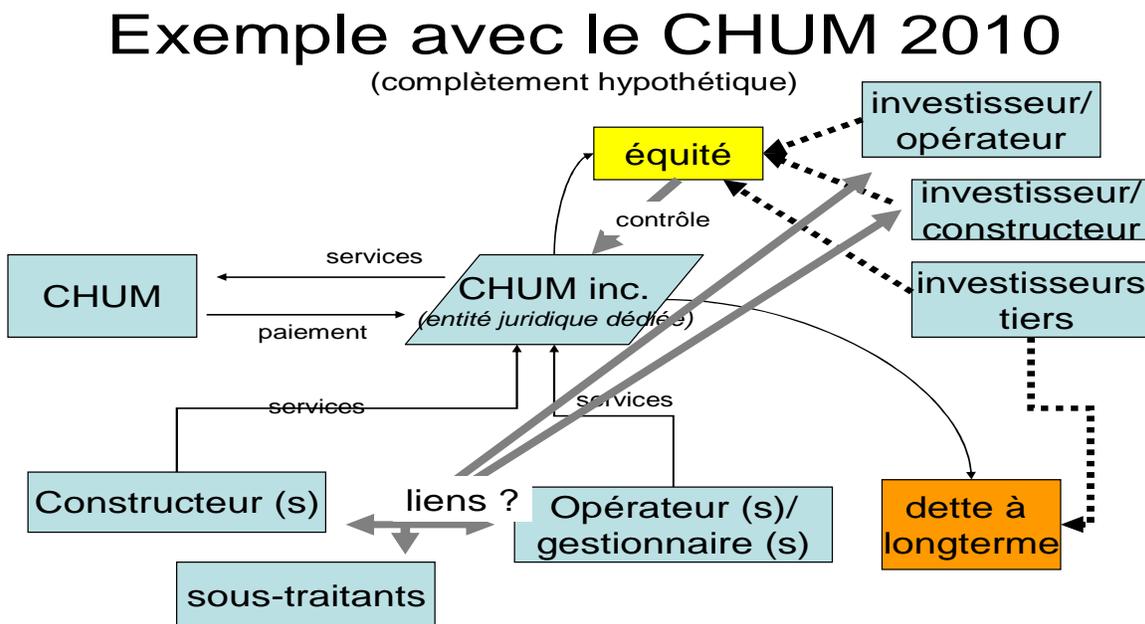
### **Déconstruction des principaux arguments des partisans des PPP**

#### **1. *L'argument que les PPP réduisent les coûts et apportent une valeur ajoutée (value for money)***

Premier argument invoqué : les PPP fournissent de l'efficacité dans les façons de faire du gouvernement. En Angleterre, le programme des PFI disait « ajouter de la valeur » aux investissements, par l'expression *value for money*. Ainsi, postulant que le privé est plus efficace que le public, les partisans des PPP allèguent qu'un partenariat améliore la productivité et réduit les coûts des services, ajoutant ainsi de la valeur.

Pour un gouvernement toujours submergé de besoins à satisfaire et étranglé par des revenus insuffisants, un fort endettement et une loi interdisant les déficits publics sur les opérations, la perspective de pistes d'efficacité est certes alléchante. Cependant la vraie question qu'il faut se poser est la suivante : est-ce vraiment une piste d'efficacité ? Est-ce vrai qu'un PPP réduit les coûts ?

Éric Pineault, professeur à l'UQAM et directeur de recherche à la Chaire de recherche du Canada sur la mondialisation, citoyenneté et démocratie, répond, sur la base des 20 ans d'expériences anglaises avec les PFI, que c'est difficile à croire lorsqu'on examine la mécanique générale d'opération ainsi que les coûts qui s'y rattachent.



Hypothèse d'une structure de CHUM inc. pour réaliser le CHUM 2010, tirée d'É. Pineault UQAM. *Enjeux financiers et politiques des PPP au Québec*. Janvier 2007

Comme le montre le chercheur dans son hypothèse du CHUM 2010, on voit qu'un PPP passe par la création d'une nouvelle entité juridique dédiée au projet, en l'occurrence baptisée « CHUM Inc. ». Cette structure organisationnelle que crée le partenaire privé sert à deux besoins : d'une part, relier au CHUM réel l'ensemble des constructeurs, sous-traitants et gestionnaires des opérations et des contrôles convenus par le contrat de PPP et, d'autre part, assurer le financement et la budgétisation du projet par une gamme de moyens comme l'émission d'actions et obligations, les emprunts, les subventions, les paiements, etc.

À l'examen de cette seule structure, nous comprenons qu'un PPP commande la mise en place d'une impressionnante cascade d'entreprises et de mécanismes, ce qui, d'emblée, pose un colossal défi d'efficacité ! Il est aisé de voir qu'un PPP tend à gonfler les coûts et cela pour plusieurs raisons : un coût du capital plus élevé que celui du gouvernement, la marge de profit de chaque partenaire, les importants frais juridiques et commerciaux des contrats et, finalement, l'étalement de ces coûts dans le temps, par des versements périodiques de type loyer durant toute la durée du contrat. Au final, le coût global de l'infrastructure publique ou du service public n'est pas moindre en PPP au terme des contrats généralement de longue et très longue durée qui caractérisent les PPP (de 20 à 50 ans).

Pour un CHUM en PPP, le loyer à verser s'élèverait à 100 millions de dollars par an pendant 30 ans, soit la coquette somme de 3 milliards a révélé la firme RCGT chargée de mesurer la valeur qu'ajouterait un PPP, selon les dernières évaluations.

## 2. *L'argument de l'allègement des finances publiques (off balance sheet) et les normes comptables*

De son côté, le gouvernement inscrit la dépense publique à l'extérieur du champ de ses activités par une règle comptable dite « externalisation hors bilan », évitant par ce moyen de l'inscrire à sa dette. Autrement dit, sans impact immédiat ou officiel pour les finances publiques, un gouvernement a « l'air d'en faire plus » sans investir lui-même, alors qu'en fait il cache son endettement.

Remarquons toutefois que cette pratique assez commune des gouvernements est maintenant devenue inutile depuis que les maisons de cotation, qui surveillent gouvernements et entreprises au chapitre de leur niveau d'endettement, ont sonné la fin de la récréation. En effet, depuis janvier 2006, Standard & Poor's inclut le coût des PPP comme une obligation à long terme du gouvernement, puisqu'en bout de ligne l'État reste responsable de l'infrastructure et du service public.

## 3. *L'argument du partage des risques*

Les partisans des PPP plaident bien sûr qu'ils assument des risques à la place du gouvernement. Dans le dossier des CHU encore, le gouvernement a énoncé de nombreux risques que le privé doit assumer : erreurs de conception, risques sur les estimés de coûts de construction, sur les coûts d'assurance, pénalités en cas de non-respect des délais de livraison, risques d'exploitation, coûts d'entretien et de maintien des actifs, coûts de recapitalisation, risques sur les revenus estimés, coûts des changements aux devis, coûts d'ajustement aux normes réglementaires, etc. La liste est longue et détaillée.

Or le problème avec cet argument est le suivant : quel partage y a-t-il quand chaque risque est monnayé et intégré au coût du projet négocié avec l'État ? D'autant plus, comme l'écrit le professeur Christian Rouillard de l'Université d'Ottawa, que

« plus grand sera le risque, plus élevée sera la marge bénéficiaire ainsi que la marge d'autonomie demandées par le consortium, dont l'objectif fondamental est évidemment de créer de la valeur pour ses actionnaires. »<sup>5</sup>

Ainsi le paiement du risque annule donc ce partage entre l'État et le consortium. En outre, au plan juridique, observe Andrée De Serres, l'État demeure toujours responsable des risques imprévus et des risques de force majeure, tout comme il demeure responsable de la sauvegarde des enjeux d'intérêt public en cas de banqueroute, de cession ou de difficulté du privé ou de l'un de ses partenaires.

Les expériences anglaises démontrent d'ailleurs que plusieurs projets de PPP ont connu des difficultés et que l'État doit alors intervenir. Le cas de l'Infirmierie Cumberland de la ville de Carlisle est l'un des exemples cités par Ariane Krol<sup>6</sup>. Construit en PPP il y a six ans, cet hôpital

---

<sup>5</sup> *Les PPP et la reconfiguration de l'État québécois : des prétentions d'efficacité à la sacralisation des processus redondants.* Christian Rouillard. Chaire de recherche du Canada en gouvernance et gestion publique. Université d'Ottawa. Novembre 2005.

<sup>6</sup> *La Presse*, samedi 25 novembre 2006 : La face cachée des PPP.

livré six semaines avant la date prévue, a ensuite viré au cauchemar accumulant les problèmes : un toit vitré faisant un effet de serre chaude en été, des eaux usées refulant dans les lavabos, des pannes d'électricité, des locaux exigus.

En somme, ce que montre l'expérience des PPP, c'est que la liste des risques à couvrir tend maintenant à s'allonger tandis que les risques sont, eux, surévalués. Il n'y a donc pas partage de risque puisque l'État doit payer chaque risque et encore intervenir en cas de problèmes.

#### **4. *L'argument de la concurrence***

Pour les partisans du privé, puisque la concurrence du marché est gage d'efficience, il faut l'encourager et assurer des conditions de « saine » concurrence. En réalité, ce beau principe s'applique rarement dans nos sociétés capitalistes où plusieurs secteurs sont dominés par des oligopoles ou des quasi-monopoles. Lors d'appels d'offres dans ces secteurs, des spécifications techniques toujours plus poussées amenuisent sérieusement la concurrence possible. En fait, plus l'expertise recherchée est rare, moins il y a de concurrence.

Dans le cas des PPP, le facteur concurrentiel disparaît dès la première étape de l'appel d'offres qui sélectionne la firme privée obtenant le contrat. Dès lors, cette firme entame une relation de négociation et de marchandage qui lui assure de fait un accès privilégié aux informations et donc une « avance » réelle face à ses concurrents. Par ailleurs, par sa longue durée, le PPP établit aussi un quasi-monopole sur le domaine, assurant évidemment à la firme un avantage si marqué qu'au moment du renouvellement du contrat, cet avantage élimine en grande partie l'intérêt d'autres parties à soumissionner. Il en découle que cette prétention à la « valeur ajoutée » par la concurrence des meilleurs ne tient pas la route, car les PPP créent plutôt des monopoles d'expertises ayant le champ libre pour imposer leurs règles et conditions.

#### **5. *L'argument des compétences et de l'efficacité du secteur privé***

La prétention du secteur privé d'être plus efficace et compétent comparativement au secteur public mérite aussi qu'on s'y arrête. Certes, le secteur privé a des domaines d'expertise que les élu-es et les fonctionnaires gouvernementaux n'ont pas. Là n'est pas la question puisque les autorités publiques le reconnaissent volontiers et y recourent régulièrement pour plusieurs besoins spécifiques.

Le problème, c'est de laisser croire à une prétendue supériorité du privé sur le public alors que ce n'est pas démontré : ça s'appelle un mensonge. Le problème s'aggrave ensuite par le choix politique d'utiliser des PPP plutôt que celui d'améliorer les compétences et processus des gestionnaires publics : ça s'appelle une trahison de la responsabilité d'État.

À ce chapitre, le parti pris de la présidente du Conseil du trésor du Québec, madame Jérôme-Forget, s'est encore une fois affiché au grand jour. À la 14<sup>e</sup> Conférence nationale du Conseil canadien sur les PPP à Toronto en novembre dernier, madame Jérôme-Forget a tourné l'expertise de l'État québécois en ridicule en martelant que l'appareil gouvernemental est

réfractaire à la modernisation<sup>7</sup>. Elle a, avec ironie, parlé « de projets d'hôpitaux ayant connu jusqu'à 1000 changements ainsi que du métro de Laval si mal planifié qu'une station aboutissait dans une rivière et que les coûts explosaient ». Ces propos consternants à l'égard des hauts fonctionnaires soulèvent des doutes sérieux quant à la volonté libérale d'outiller convenablement l'État québécois.

Cette conjoncture est inquiétante. D'autant plus qu'en matière de PPP précisément, les décideurs gouvernementaux, élus et fonctionnaires, sociétés publiques et municipalités, sont moins expérimentés que leurs partenaires privés pour la négociation des contrats de PPP et qu'ils sont, au départ, désavantagés pour fixer objectifs de performance et exigences de suivis ou d'ajustements. Le risque est donc réel que les PPP, plutôt que d'aider à rehausser les compétences publiques, viennent au contraire les réduire à force de les drainer vers l'extérieur et de rendre les autorités publiques progressivement dépendantes des partenaires privés, ceux-ci ayant, eux, consolidé leurs expertises, équipements et réseaux à l'échéance des longues durées des contrats de PPP.

Dans cette veine, il convient aussi de parler de « la méthode dite du comparateur public » préconisée par l'Agence des partenariats public-privé du Québec pour comparer les façons de faire des secteurs public et privé en matière de planification et d'évaluation de projets. C'est la méthode qui a été utilisée dans les appels d'offres des projets des mégahôpitaux (les CHU) en juin 2006, afin de mesurer la valeur ajoutée qu'apporte un PPP comparativement à l'approche traditionnelle du secteur public.

Dans le cas du CHUM, peu avant Noël, les membres du conseil d'administration ont appris que la construction en mode traditionnel coûterait 1,7 milliard de dollars alors qu'en PPP elle en coûterait 1,3 milliard, selon cette méthode dite du comparateur public.<sup>8</sup>

Le problème avec cette approche, a relevé David Culver (ex-président et chef d'Aluminium Alcan), le président du conseil d'administration du CHU, le Centre universitaire de santé de l'université McGill ou CUSM, c'est que l'on assigne au secteur public une méthode « préhistorique » de réalisation de projet, dans laquelle la conception, la soumission et la construction forment un tout, alors qu'on postule que le partenaire privé utilisera, lui, la méthode plus moderne dite de gestion de construction par lots.<sup>9</sup>

C'est le vieil adage qui s'applique : quand on veut tuer son chien, on dit qu'il a la rage. Ici c'est une variante des conseillers de madame Forget ; quand on veut montrer qu'un PPP est avantageux, on s'organise pour que le secteur public ait l'air dépassé. Du moins, c'est ce que perçoit monsieur Culver.

Pour le commun des mortels, il est difficile de juger de cette méthode du comparateur public puisque les documents pertinents ont même été repris aux membres du conseil d'administration

---

<sup>7</sup> La Presse (A. Noël), 14 décembre 2006. Partenariat public-privé Monique Jérôme-Forget intervient à Toronto. La ministre se moque de l'État.

<sup>8</sup> La Presse (Denis Lessard). 21 décembre 2006. CHUM : Québec devra payer un loyer de 100 millions.

<sup>9</sup> The Gazette. 18 novembre 2006 : When is the cost of delays too high ? Quand le coût des délais devient-il trop élevé ?

du CHUM après la présentation en décembre, et qu'ils ne sont bien sûr pas accessibles à la population. Après une décennie d'investissements publics dans les études des CHU et alors que le débat sur la privatisation fait rage depuis des années, ce persistant manque de transparence ne peut qu'alimenter la méfiance à l'égard des évanescentes prétentions de supériorité du privé et de leurs partisans. Ce manque de franchise justifié par la concurrence des milieux d'affaires constitue un inacceptable recul de démocratie dans la gestion des services publics.

#### **6. *L'argument de la pérennité des actifs publics grâce aux PPP***

Finalement, dernier argument de la promotion des PPP, ils assureraient la pérennité ou la longévité des actifs publics. L'argument origine des dispositions d'entretien et de maintien des actifs de certains contrats de PPP. Dans ces cas, le contrat prévoit qu'à l'échéance, le privé remet ou revend pour une somme symbolique l'actif ou l'équipement « entretenu » au secteur public. L'argument veut rassurer quant à l'entretien et donc quant à la pérennité des actifs. C'est bien cher payé pour garantir un entretien optimal des infrastructures publiques. On obtiendrait le même résultat à meilleur coût si le secteur public avait l'obligation d'entretenir et surtout les moyens de s'y conformer.

#### **Les arguments des partisans des PPP se résument à beaucoup de poudre aux yeux...**

Nous croyons l'avoir démontré, l'ensemble des arguments des partisans des PPP se réduit à peau de chagrin et ne convainc pas. Revoyons en synthèse nos constats.

D'abord, nous avons vu que les PPP, à qualité et quantité égales, ne réduisent pas les coûts et n'allègent pas les finances publiques. Pour cette raison, ils ne doivent donc pas servir comme mode de financement ni d'exploitation des infrastructures et des services publics.

Ensuite, nous avons démontré que les PPP ne servent pas non plus à partager des risques avec le gouvernement ni à assurer une quelconque concurrence bénéfique aux services publics. Nous avons raison de nous opposer aux PPP comme mode de gestion des infrastructures et des services publics.

Enfin, en matière d'expertise et d'innovation, nous avons compris qu'il est illusoire d'entretenir le mythe d'une supériorité du secteur privé à laquelle il faudrait recourir pour progresser. Au contraire, nous croyons que chaque secteur a ses forces et expertises et qu'il faut, de part et d'autre, toujours les développer et, au besoin, utiliser certaines expertises pointues par la voie de contrats traditionnels d'exécution pour construire des infrastructures publiques (équipement, autoroute, aqueduc, informatique et systèmes d'information). Les PPP ne doivent surtout pas servir à détourner ou retarder des investissements essentiels continus pour rehausser les expertises publiques et les conserver à la fine pointe des savoirs et façons de faire.

#### **Principaux enjeux sociétaux posés par les PPP**

Approfondissons maintenant l'examen des impacts des PPP. Les partisans des PPP n'en parlent guère, évitant d'aller au-delà des images triomphantes qu'ils aiment donner. Cependant, il devient indispensable de voir les risques et problèmes des expériences des PPP. Quels impacts

ont les PPP sur le rôle et le fonctionnement de l'État et sur la démocratie, sur les services publics ainsi que sur les emplois ? Telles sont les questions nécessaires pour éclairer les enjeux que posent les PPP.

### **Les PPP et leurs impacts sur le rôle et le fonctionnement de l'État : ratatinement et dysfonctionnement**

Les libéraux de Jean Charest veulent limiter le rôle de l'État dans la société. Ils l'ont dit et redit. La CSN a discuté de cette question dans sa réflexion *Agir ensemble pour le Québec* montrant comment le gouvernement a multiplié les gestes pour réduire l'intervention publique et la taille de l'État en transférant des responsabilités au privé et en privilégiant la vie des entreprises, éliminant certaines protections pour les travailleuses et travailleurs et même, pour les deux tiers des entreprises, leurs obligations en matière de formation professionnelle.

Avec la politique des PPP, la dévalorisation du rôle de l'État s'accroît encore en transformant la gouvernance publique aux divers paliers où elle s'exerce : national, régional, municipal. En fait, la mise en œuvre des PPP vient embrouiller les règles et fait reculer le pouvoir d'intervention publique à l'extérieur du monopole concédé par contrat, pour la durée déterminée et selon les conditions fixées. Les contrats de PPP viennent ainsi rigidifier les choses. Selon le poids des acteurs en présence, ils peuvent dominer et même bloquer le pouvoir politique d'agir dans les secteurs où ils surviennent, avec des conséquences sérieuses sur les développements à long terme et les coûts publics éventuels pour réparer les pots cassés.

Voyons quelques exemples. En Grande-Bretagne, le bilan (1989–1999) de la privatisation de l'eau accompagnée d'une régulation publique conclut à un échec en raison d'une régulation inefficace face à la dégradation de la qualité de l'eau et des infrastructures faute d'investissements suffisants. Dans cette opération, le gouvernement de Margaret Thatcher a d'abord vendu à vil prix 10 sociétés publiques de traitement et de distribution d'eau, signé des contrats d'exploitation d'une durée de 25 ans et mis en place trois nouveaux organismes de régulation pour contrôler les tarifs, la qualité de l'eau et la pollution des cours d'eau. Or, les monopoles régionaux d'exploitation de l'eau ont plutôt, constate-t-on après 10 ans, reporté leurs investissements pour l'entretien des usines et des tuyaux, augmenté les tarifs et réduit les emplois afin de bonifier leurs profits et la rémunération des hauts dirigeants.

Chez nos voisins ontariens, à Hamilton, une privatisation partielle de l'eau a connu de tels tumultes qu'au terme du contrat (1994–2004) de l'un des plus gros PPP d'Amérique du Nord dans le domaine de l'eau, les autorités publiques ont choisi de reprendre le contrôle. L'histoire est la suivante. Avec un contrat de gestion de 10 ans, *Philip Unity Management Corporation* (PUMC) prenait charge d'usines de traitement des eaux et de purification de même que de 129 stations de pompage. Dès 1996, un important débordement d'égouts en série a d'abord conduit à une catastrophe comparable à celle de Walkerton. En 1999, la trahison de l'engagement de créer de nouveaux emplois et de maintenir les conditions de travail a ensuite mené à 111 jours de grève, suivis de la vente de la corporation PUMC à *Azurix Corp*, une filiale d'Enron. En 2001, *Enron* a, à son tour, vendu *Azurix* pour se renflouer, transférant la gestion de l'eau d'Hamilton à *American Water Works*, une filiale de *Thames Water*. Avec cinq changements de gestionnaires en huit ans, à l'échéance du contrat en 2004, la ville a trouvé plus simple de

reprendre sa gestion (publique) de l'eau plutôt que d'être à la merci des décisions des grandes puissances de l'eau.

Avec la consolidation et l'expansion mondiale de grandes entreprises multinationales dans plusieurs secteurs, divers pays d'Europe ont aujourd'hui des firmes privées étrangères aux commandes de certaines infrastructures publiques. Ces firmes se développent au gré des dérégulations qu'elles obtiennent sous la pression de leurs puissants réseaux d'influence. Depuis 10 ans, l'Union européenne a imposé diverses directives aux pays membres, obligeant à libéraliser des secteurs industriels entiers et même à les démanteler pour favoriser à la fois la compétition et la construction de l'Union européenne. Ciblées par ces consignes, les secteurs du gaz, de l'électricité, de l'eau et du transport sont maintenant tous en plein bouleversement à opérer les changements commandés.

En Allemagne par exemple, les nouvelles règles dans le transport viennent complètement changer l'organisation du transport routier, placée sous la tutelle des autorités locales et celle du transport ferroviaire, sous l'autorité du palier régional. Les autorités publiques lancent des appels d'offres remportés seulement par des firmes alliées à des entrepreneurs privés payant de maigres salaires. Comme de raison, les processus favorisent la croissance des firmes privées ainsi que la baisse des salaires et de l'offre de services publics. Aux Pays-Bas, l'effet est différent. D'anciennes compagnies publiques provinciales se sont fusionnées et privatisées ; elles opèrent maintenant le transport public avec le gouvernement comme seul actionnaire.

Ces changements de politiques publiques induisent ainsi l'organisation de marchés internes, comme on commence à le voir ici, au Québec, dans le domaine de la santé notamment. Une organisation en marchés, par définition, vient fragmenter l'offre de services et même la réduire par l'abandon ou la sous-traitance de certains services ou la fermeture de points de services ou encore de lignes de services de transport public jugées non rentables. Des modalités de services disparates surgissent alors, souvent accompagnées d'augmentation de tarifs qui contribuent à exclure certaines personnes parmi les plus vulnérables.

La logique des partenariats public-privé et des marchés commande ces transformations mises à l'enseigne de la modernisation. Progressivement, cette logique transforme en profondeur le fonctionnement gouvernemental, poussant les autorités publiques à délaisser leur rôle traditionnel de prestataires de services pour devenir plutôt des « courtiers-acheteurs de services », développant pour ce faire des cadres de référence (cahiers de normes) et des contrats de gestion pour la livraison des services. En bout de ligne, les établissements et organismes publics ont moins de contrôle direct sur les services, et les lignes d'imputabilité s'embrouillent, tandis qu'émergent de nouveaux producteurs de services, à but lucratif ou non, en quête d'alliance avec des gestionnaires publics intégrant toujours plus le langage, les principes, les outils et les comportements des milieux d'affaires. D'une logique de service public et d'intérêt public, on est passé à une logique marchande.

Voilà comment et jusqu'où les PPP peuvent influencer le fonctionnement des institutions et changer le rôle de l'État. La chose est d'autant plus marquée lorsque des firmes majeures sont formellement recrutées pour conseiller le gouvernement, comme l'a fait le gouvernement

Charest en choisissant les firmes *Price Waterhouse Coopers* et Raymond Chabot Grant Thornton dans les dossiers des mégahôpitaux universitaires par exemple.

À titre indicatif, mentionnons que la firme *Price Waterhouse Coopers* est la firme ayant été la plus présente et influente sur les politiques de PPP et PFI au Royaume-Uni, avec pas moins de 170 contrats d'une valeur de 44 milliards de dollars canadiens dans ce seul pays.<sup>10</sup> La firme a également produit un rapport intitulé *Developing Public Private Partnerships in New Europe* en mai 2004. Afin d'ouvrir ce marché de la nouvelle Europe aux PPP, la firme y recommande que l'Union européenne finance la création d'unités de PPP ainsi qu'un groupe de travail pour aider les pays à maîtriser l'intégration du financement requis pour le secteur privé et les approches de PPP<sup>11</sup>.

### **Les PPP et leur impact sur la démocratie des processus de gouverne : dérives en vue**

L'impact des PPP sur la démocratie mérite aussi quelques remarques. D'emblée, l'arrivée des PPP vient limiter l'accès à l'information, avec des pans entiers d'information qui ne sont plus disponibles, placés sous le sceau de la confidentialité d'affaires. Qu'advient-il alors de l'imputabilité, de la reddition de comptes et des capacités de régulation des gestionnaires publics et des comptes publics ? Qu'advient-il aussi de la participation citoyenne aux décisions qui concernent les services publics ?

L'enjeu est majeur et les PPP posent la question de la gestion des enjeux et risques éthiques avec plus d'acuité, estime le professeur de l'ÉNAP, Yves Boisvert<sup>12</sup>. Au moment où la fonction publique tente déjà de réduire les principaux risques éthiques connus comme le favoritisme dans l'octroi des contrats (les conflits d'intérêts), les critères subjectifs lors des appels d'offres, l'ambiguïté des partages de compétences et responsabilités, le non-respect du devoir de réserve, l'affaiblissement des contrôles, les transferts de mandats, il serait fort présomptueux d'escompter appliquer les mêmes obligations de comportements aux partenaires privés des PPP. Au contraire, il faut craindre que l'émergence des PPP ne vienne nuire au développement des procédures, mécanismes et dispositifs de régulation publique pour réduire les risques. C'est un premier élément.

Deuxième élément, au plan de l'imputabilité, de la transparence de gestion et de la reddition des comptes, nous constatons aussi le manque d'accès à des données systémiques complètes publiques sur les expériences de PPP réalisées ailleurs. En réalité, en matière de PPP ou de PFI, nous ne disposons que de données partielles, souvent anecdotiques et sans prise en compte des

---

<sup>10</sup> Paul Gosling UNISON janvier 2003. *Tricoté serré: Comment les quatre grandes entreprises comptables (The Big Four) ont mis la main sur le Programme pour l'investissement privé dans les infrastructures publiques (PFI)* 32 p. traduction CSN octobre 2004 de *Stitched Up : How the Big Four accountancy firms have PFI under their thumbs*.

<sup>11</sup> *PPPs: a critique of the Green Paper*. David Hall, PSIRU pour la European Federation of Public Service Unions (EFPSU) Juillet 2004. 20 p.

<sup>12</sup> Séminaire PPP- questions et enjeux. UQAM. Octobre 2005.

expériences négatives ou abandonnées dans les bilans, nous laissant toujours sans capacité de vérifier les résultats et rendements d'efficacité allégués.

Au Royaume-Uni, il est ainsi révélateur de constater que le gouvernement britannique n'a toujours pas réalisé de bilan d'évaluation digne de ce nom après 677 projets PFI approuvés et complétés depuis 1992. Même les deux grandes allégations du Trésor britannique à l'effet que les PFI livrent leurs projets à temps et dans le respect des budgets ne sont tout simplement pas vérifiables, a conclu Dr Allyson Pollock<sup>13</sup>, après avoir examiné les cinq études données en référence. La politique des PFI est fondée sur du sable, conclut-elle; il n'y a toujours pas de preuve que les PFI génèrent des économies et améliorent l'efficacité.

Enfin, dernier élément, comment la participation citoyenne peut-elle s'exercer en PPP ? Au moment où la population veut avoir un mot à dire sur la gestion et les orientations des services publics qui la concernent, comment opérer une participation citoyenne dans un contexte de déficit et de contrôle de l'information ? Comment faire des choix de gestion en l'absence de données probantes des expériences en cause ?

Sur ces trois plans, force est de constater que les PPP nous entraînent vers un recul démocratique inacceptable pour le Québec : ils minent la capacité publique de régulation et de participation citoyenne tout comme ils sapent l'information essentielle à la reddition des comptes publics. Nous devons rejeter les PPP en raison des graves impacts qu'ils entraînent sur la démocratie.

### **Les PPP et l'enjeu de l'amélioration de la qualité des services : un mirage**

Autre enjeu crucial des PPP, celui de l'amélioration de la qualité des services offerts aux citoyens. C'est l'objectif même des contrats de PPP, inscrit dans le projet de loi 61. Cependant ce bel engagement peut s'avérer très subjectif et problématique lorsqu'il s'agit d'en mesurer l'atteinte.

L'impact des PPP sur les services n'est connu à date qu'à partir de sondages et de bilans souvent partiels et partiaux des promoteurs eux-mêmes ou des syndicats, avec encore peu d'études indépendantes faisant autorité. Malgré cette difficulté, quelques tendances se démarquent et se répètent au fil des bilans accumulés, contredisant l'allégation des promoteurs. Pour l'instant, il semble plutôt que les projets de PPP entraînent des reculs sur divers plans : reculs de qualité dans la construction et la conception des immeubles (matériaux de piètre qualité, espaces restreints), reculs de flexibilité, réductions de services, délais accrus d'attente pour certains services, privatisations, déficiences dans les services d'entretien avec davantage de risques d'infections, divers frais additionnels.

Dans le domaine de la santé, une publication récente de l'Organisation mondiale de la santé vient de conclure que, sur la base de quatre critères (coût, qualité, flexibilité et complexité), les

---

<sup>13</sup> Allyson Pollock, David Price et Stewart Player *The PFI : a policy build on sand An examination of the treasury's evidence base for cost and time overrun data in value for money policy and appraisal* Octobre 2005, 20 p. Pour le Syndicat des services public de santé du Royaume-Uni UNISON.

PPP utilisés pour construire et exploiter des hôpitaux posent des risques tels qu'ils sont jugés prohibitifs pour des projets complexes.<sup>14</sup>

« En général, sur la base de l'expérience des pays comme l'Australie, l'Espagne et le Royaume-Uni, les établissements construits en PPP ont coûté plus cher qu'en mode traditionnel ; lorsqu'ils ont été construits dans les délais et les limites budgétaires prévus, ce résultat semble obtenu au prix de compromis avec la qualité », écrivent les auteurs. « La nécessité de minimiser les risques », poursuivent-ils, « pose une grande difficulté pour affronter l'avenir dans un monde en évolution rapide (...) de sorte qu'un PPP complique la tâche déjà difficile de construire et d'exploiter un hôpital. »

Au Royaume-Uni, l'entretien des établissements de soins est de moindre qualité lorsqu'il y a sous-traitance au privé démontrent les études (Murphy, 2002 UK)<sup>15</sup>. Pour minimiser les coûts, les travailleurs ont moins de temps comme de motivation à faire leur travail alors que les compressions de personnel d'entretien ont baissé les normes de propreté. De récentes inspections révèlent d'ailleurs que 20 des 23 hôpitaux n'ayant pas satisfait aux normes sont au privé. En PPP, l'amélioration des normes d'entretien, lors d'infections, est plus compliquée car les durées, fréquences et types d'équipements sont fixés aux contrats et longs à modifier.

Peu importe où l'on regarde, les PPP semblent loin d'assurer des progrès.

Un récent survol des services publics d'Europe<sup>16</sup> montre d'ailleurs comme ici des réformes majeures où se conjuguent décentralisation, sous-traitance, privatisation et nouvelles façons d'offrir les services, incluant des PPP.

Les municipalités héritent de nouvelles responsabilités sans disposer de nouveaux revenus. Pour financer de nouveaux services, elles compriment leurs frais par la sous-traitance et des tarifications. Résultats ? Leurs services s'appauvrissent.

Partout, les réformes disent vouloir améliorer l'accessibilité ou l'efficacité des services aux citoyens, de plus en plus décrits comme clients ou consommateurs. Ce langage fait partie des réformes de marchés qui s'opèrent et misent sur les « choix » à mousser, utilisant sondages et mesures de satisfaction pour gérer. Lors de conflits entre autorités publiques et producteurs privés, les usagers les plus vulnérables sont les premiers touchés par les réductions et les inégalités de services.

---

<sup>14</sup> *Bulletin of the World Health Organization* November 2006, 84 (11) Public-private partnerships for hospitals  
Martin McKee, Nigel Edwards and Rifat Atun. pp.890- 896

<sup>15</sup> Cité dans *Users and Providers – a natural alliance ?* Présentation non publiée de Jane Lethbridge PSIRU.  
Décembre 2006, à la Fédération des syndicats européens des services publics (FSESP ou European Public Services Unions, EPSU), Bruxelles.

<sup>16</sup> Id que 15.

En République tchèque, une mésentente entre le gouvernement et une compagnie a privé de transport plusieurs villes du nord de la Bohême pendant des jours. Aujourd'hui, malgré la signature de contrats avec d'autres compagnies, la situation reste précaire.

En Italie, dans le domaine de la santé, une régulation nationale des niveaux de services, du financement public et de l'universalité d'accès cohabite avec un recul des capacités des établissements publics et un accroissement des services produits au privé, atteignant jusqu'à 50 % de l'offre dans certaines régions. Une politique de PPP vient attirer du capital dans les établissements publics, créant des fondations hospitalières et des compagnies mixtes. Du côté des services sociaux, l'Italie les a graduellement privatisés, surtout en OSBL et parfois aussi dans des organismes à but lucratif (LUC). Le recul du financement public conduit à une baisse de services et à des coûts aux usagers. Lorsque les services sont privés, on constate qu'aucun contrôle n'existe quant à la nature des services, leur qualité ou les qualifications des intervenants.

Au total, ces éléments de bilan des PPP démontrent des impacts négatifs pour les services publics. Les projets de PPP entraînent de très nombreux et sérieux reculs et n'offrent rien de tangible pour améliorer les services publics. Nous devons donc clairement rejeter les mirages des PPP et chercher plutôt avec la population et les travailleuses et travailleurs des services publics eux-mêmes les véritables solutions aux problèmes et défis d'avenir qui pèsent sur les services.

### **Les PPP et leurs impacts sur l'emploi et les conditions de travail : cauchemars**

Enfin, de notre point de vue un des enjeux fondamentaux mis en cause par les PPP, examinons maintenant les impacts des PPP sur l'emploi et les conditions de travail.

Sur cet aspect, les promoteurs des PPP, comme les gouvernements qui les expérimentent, sont encore plus avares d'informations, évitant systématiquement d'aborder le sujet des effets des PPP sur les travailleuses et travailleurs et même de documenter leurs résultats à ce chapitre. Et pour cause. Les meilleures informations disponibles à ce sujet proviennent des milieux syndicaux et nous illustrerons les impacts des PPP principalement à partir d'une récente publication du Bureau international du travail sur les gagnants ou perdants de la libéralisation des services publics<sup>17</sup>.

### **L'exemple de la libéralisation des services de santé sur les travailleuses et travailleurs de ces services à travers le monde**

Dans son étude sur les conséquences de la libéralisation des services de santé sur leurs travailleuses et travailleurs, la chercheuse Jane Lethbridge<sup>18</sup> décrit sept volets d'impact. Voyons-les tour à tour.

---

<sup>17</sup> *Winners or Losers ? Liberalizing Public Services*. Edited Ellen Roskam. ILO International Labor Office (BIT en français) 2006. Genève.

<sup>18</sup> Implications of healthcare liberalization for workers' security, Jane Lethbridge. pp 123-167: Section II Health de l'ouvrage cité. Id 17.

La libéralisation des services publics de santé vient d'abord généralement réduire le nombre d'emplois dans ce secteur, une réduction qui touche beaucoup plus les femmes. En Suède, entre 1993 et 2000, on estime avoir perdu 35 000 emplois publics en parallèle à la création de 5 000 emplois en OSBL. Plusieurs pays signalent des reculs d'emplois publics accompagnés de hausses d'emplois dans le secteur privé (Brésil, République tchèque, Croatie, Pologne). Partout, le nombre de personnes détenant deux emplois, l'un au public et l'autre au privé, est à la hausse.

Deuxième impact : les statuts d'emploi deviennent précaires. Le nombre de salariés autonomes ou d'agences est en hausse en Amérique du Nord et en Amérique latine de même qu'en Europe. La compétition qu'entraîne la libéralisation des services s'accompagne de mesures pour rendre le travail flexible et moins coûteux : sous-traitance, contrats de courte durée, perte de conventions collectives, bas salaires, faibles conditions (peu ou pas d'avantages sociaux, aucune sécurité d'emploi).

Troisième impact : la sécurité au travail se détériore dans des réformes obsédées de gains d'efficience et de productivité. Pour y parvenir, on coupe les dépenses, intensifie les tâches ou les horaires, réduit les effectifs et le temps avec les patients; on utilise des équipements désuets, des infrastructures vétustes, l'entretien et les inspections sont bâclés. Toutes ces mesures détériorent les conditions de travail et accroissent le stress, les accidents, les absences et les départs.

Quatrième impact : règle générale, en passant au secteur privé, les employé-es perdent leur sécurité d'emploi. Au-delà de l'insécurité vécue, il en résulte une perte de sens professionnel du travail et un recul d'appartenance aux services publics. Sans compter que l'État se départit d'une expertise certaine sur le plan du travail.

Cinquième impact : les réformes malmènent souvent les besoins d'apprentissage du personnel, incapables ou refusant de satisfaire les demandes de qualifications. Résultats : plusieurs doivent exécuter de nouvelles tâches sans apprentissage (soin à la famille, faibles habiletés informatiques ou de gestion,) tandis que d'autres manquent d'opportunités pour exercer leurs compétences.

Malgré tout, certains changements de développement de main-d'œuvre s'observent parfois lorsque l'abolition de frontières professionnelles s'accompagne de formations permettant d'acquérir et d'exercer de nouvelles compétences. Au Royaume-Uni, la réforme *Agenda for Change* en santé a ainsi adopté un nouveau système d'évaluation des emplois comportant moins d'échelons et ouvrant des tâches pour plusieurs. Un processus similaire s'y est produit en éducation, dans le *School Workforce Remodelling Agreement*.

Sixième impact : on observe des reculs au niveau des salaires lorsqu'une personne passe chez un employeur privé. Partout, la sous-traitance des services auxiliaires ravage les conditions de travail et de revenu. Au Canada, en Colombie-Britannique, la privatisation en santé a entraîné

---

des reculs salariaux.<sup>19</sup> Les nouveaux taux pour les emplois en entretien ménager après avoir occupé le premier rang sont maintenant de 26 % inférieurs à la moyenne nationale canadienne.

Au Royaume-Uni, une deuxième classe d'emploi apparaît (Londres, TELCO 2001) malgré qu'une majorité des employé-es du NHS (système national de santé anglais) aient pu maintenir leurs contrats et salaires. Les nouveaux employé-es, soit plus de 50 % de la main-d'œuvre actuelle, vu le fort taux de roulement, se voient offrir de bien moindres conditions : un minimum de congés de maladie, un salaire quasi minimal, du temps supplémentaire obligatoire au taux régulier, aucune pension, etc.

Septième impact : assez souvent un recul de syndicalisation s'observe. On assiste alors à un renforcement du corporatisme. Dans plusieurs régions du globe, on constate un fléchissement des syndicats et de leur influence. Lorsque leurs services sont impartis, les travailleurs incapables de rester à un syndicat public doivent rejoindre un syndicat souvent moins expérimenté et compétent. Ailleurs, certains pays ont plus de syndicats qu'avant, mais moins de membres syndiqués.

Ce bilan de la libéralisation des services publics nous montre donc des répercussions considérables sur l'emploi : pertes d'emplois de qualité, détérioration des conditions de travail sur les plans de la santé et de la sécurité, du revenu, de la sécurité d'emploi, des qualifications, du droit d'association et de syndicalisation. En bref, la libéralisation des services pousse les travailleuses et travailleurs vers la précarité. Plusieurs secteurs perdent des emplois permanents, parfois masqués par l'emploi de consultants et la forte montée de personnel temporaire ou occasionnel, à hauteur de 40 à 50 % dans les services publics. En outre, cette détérioration incite aussi les travailleurs à quitter les services publics et à y accentuer surcharges et pénuries. Au Chili, pays précurseur de l'utilisation des PPP et de la privatisation des soins, en 1992, 38 % des médecins et 50 % des infirmières travaillaient pour le secteur privé, malgré le fait que seulement 28 % de la population dispose d'assurance-maladie privée. Tout un changement pour un pays où la couverture en santé était majoritairement publique.

## **Conclusion**

Au terme de cet examen des motifs de recourir aux PPP ainsi que des risques et problèmes qu'ils posent, quels éléments faut-il retenir ? Quels buts et quelles balises nous donner pour agir ?

Globalement, nous constatons que les PPP nous éloignent de l'objectif fondamental d'améliorer les services publics ou le fonctionnement de l'État. En effet, loin d'améliorer les services, les expériences de PPP démontrent plutôt d'inquiétants reculs pour les populations, les PPP délaissant l'un après l'autre les secteurs non rentables avec d'importants besoins insatisfaits : soins primaires et services de longue durée en santé, services sociaux délabrés, collectivités mal desservies par les infrastructures de transport, d'énergie ou d'aqueducs ou divers services gouvernementaux (emploi, éducation, justice, etc.), des tarifications de toutes sortes.

---

<sup>19</sup> Marjorie G.Cohen et Marcy Cohen *A Return to Wage Discrimination ou Un retour à la discrimination salariale* Canadian Centre for Policy Alternatives- BC Office. avril 2004

Au regard du fonctionnement de l'État, on constate que les PPP sont le recours des gouvernements prêts ou forcés de se mettre au service des forces du marché alors que les gouvernements déterminés à consolider leur rôle et capacités de régulation ou à corriger les déficiences et disparités de leurs services publics évitent les PPP. Cet affaiblissement du rôle, de la taille et du fonctionnement de l'État par les PPP se fait de deux façons. D'abord, les PPP réduisent les capacités publiques d'agir en exerçant des responsabilités et des expertises à la place de l'État, empochant de copieux profits pour ce faire et dépensant davantage de ressources financières publiques qu'en mode traditionnel, comme nous l'avons vu. Ensuite, les PPP, de par leur rôle de partenaires de l'État, avec l'appui de leurs réseaux d'influence, viennent orienter les priorités d'investissements et les politiques publiques dans le sens de leurs intérêts corporatifs : politiques de gestion et d'achats, réseaux informatiques et systèmes d'information, équipements spécialisés, autres services conseils.

Comme l'écrivait le professeur Christian Rouillard :

« En définitive, (...) les PPP ne participent en rien à une reconfiguration progressiste de l'État québécois, pas plus qu'ils ne permettent de véritablement moderniser sa gestion publique. (...) On peut s'interroger à savoir s'ils n'entraînent pas plutôt un appauvrissement de la gouvernance québécoise (...) ou s'ils ne se traduisent pas par une mainmise additionnelle des firmes privées sur l'État. »<sup>20</sup>

Pour la CSN, cet affaiblissement du rôle de l'État est inacceptable et nuisible à l'intérêt collectif et nous devons nous opposer aux PPP parce qu'ils réduisent une gouvernance publique plus nécessaire que jamais pour relever les multiples défis de la société québécoise.

Pour autant, les partisans des PPP ne désarmeront pas et la consolidation de la gouvernance publique reste toujours aussi impérative. Notre travail de vigilance, d'éducation et de pressions politiques devra se poursuivre encore, énergiquement, sur ces deux fronts.

En effet, il faut compter que les promoteurs des PPP vont continuer d'alimenter d'autres projets. En novembre dernier, le Conseil canadien sur les PPP était tout fier de dire que le Canada, avec ses 62 projets majeurs, suscitait maintenant l'intérêt des grands acteurs internationaux et que la formule des PPP avait le vent dans les voiles.

Le Québec était loin derrière l'Ontario (30-40 projets) et la Colombie-Britannique (21 projets) en matière de PPP, mais le gouvernement libéral entend bien s'y faire une place, disaient ensemble le p.d.g. de l'Agence des PPP du Québec monsieur Lefebvre, et madame Jérôme-Forget.

Cependant rien de très rassurant car, sur le plan politique, nous savons que les principaux partis susceptibles de prendre le pouvoir au Québec entendent défendre variablement l'approche PPP en matière de développement des services.

---

<sup>20</sup> Id que 5.

Par ailleurs, il y a une réelle urgence de rénover la comptabilité publique pour en finir avec la comptabilité hors bilan et autres stratagèmes comptables ; il faut également assurer la pérennité de nos infrastructures publiques par une gestion de projets où l'État fixe lui-même les normes des bâtiments publics et des services qu'il assure à la population ; il faut finalement que l'État s'engage formellement à fournir le financement public conséquent.

En outre, l'État doit clarifier les règles de gouverne et d'imputabilité et établir de nouveaux systèmes de régulation où les syndicats et les groupes d'usagers devront avoir une place. Il y a là des défis syndicaux à relever pour améliorer les normes et indicateurs de services publics et y associer les représentantes et représentants de la population dans nos secteurs respectifs. Il y a aussi des défis syndicaux à relever pour protéger et améliorer les conditions de travail des personnes qui dispensent les services.

Pour la CSN, il apparaît évident que le groupe de travail sur les PPP doit poursuivre ses travaux afin de dégager certaines pistes de réflexion et d'action. Il faudra s'ajuster en fonction de l'évolution politique de ce dossier tout en demeurant alertes sur les projets qui pourraient éventuellement voir le jour. Déjà la CSN a produit une première brochure afin de sensibiliser les travailleurs et les travailleuses sur cette question. À notre avis il est pertinent de reprendre le contenu du présent document dans une seconde brochure afin de débâter les arguments de ceux et celles qui font la promotion des PPP au Québec.

Sur la place publique, la CSN doit veiller à ce que les projets PPP fassent l'objet d'une opposition réelle de notre part. Certes, nous faisons le choix de nous opposer prioritairement aux mégaprojets comme la construction en PPP de grands hôpitaux universitaires, mais il n'en demeure pas moins que chaque ouverture gouvernementale aux PPP sera scrutée à la loupe par la CSN. Enfin, publiquement, nous croyons que la CSN doit être un interlocuteur crédible dans le débat en devenant une référence certaine sur la question, jouant ainsi notre rôle de défenseur des services publics québécois.



## **Annexe**

### **TYPES DE CONTRATS DE PPP OU PFI** *(d'après Andrée De Serres)*

#### **Les contrats équivalents en droit anglo-saxon :**

- **Construction – Conception – Financement – Exploitation** ou Design, Build, Finance, Operate (D.B.F.O.) ;
- **Construction – Conception – Financement – Exploitation – Entretien** ou Design, Build, Finance, Operate, Maintain (D.B.F.O.M.) ;
- **Construction – Propriété – Opération – Transfert** ou Build, Own, Operate, Transfer (B.O.O.T.).

#### **Autres types de contrats**

Contrats de concession ou d'affermage de droit public français.

#### **Options impliquant la gestion des actifs dont la propriété continue d'être détenue par le gouvernement ou les agents publics :**

- Bail et autres contrats de location ;
- Gestion déléguée, contrats de gestion de services ou d'affermage ;
- Les contrats de construction :
  - Design – Bid – Build (DBB),
  - Design – Build (DB) ;
- Les contrats de construction avec partage de risques :
  - Construction Manager at Risk (CMR),
  - Design – Build – Operate – Maintain (DBOM).