

Partenariats public-privé (PPP) : À l'encontre de l'intérêt public

Les services publics et l'intérêt public

1. Puisque certains gouvernements demeurent résolument en faveur de la privatisation du travail dans le secteur public, le Congrès du travail du Canada (CTC) réaffirme l'importance de la contribution du secteur public à l'édification d'une société canadienne vigoureuse. Le mouvement syndical s'oppose à la privatisation, notamment aux partenariats public-privé (PPP), parce qu'il s'agit d'une atteinte aux valeurs et à la philosophie du secteur public ainsi qu'à l'objectif de promotion de l'intérêt public.
2. Fondés sur des principes de responsabilisation, de démocratie et de solidarité, des services publics de qualité contribuent à l'amélioration du niveau de vie de l'ensemble de la population canadienne, en particulier de la classe ouvrière. Les services publics sont essentiels pour l'égalité sociale et économique des Canadiens et des Canadiennes qui sont défavorisés sur le plan de l'emploi — les femmes, les minorités visibles, les Autochtones et les personnes handicapées.
3. Le secteur public joue un rôle indispensable dans l'économie canadienne en créant des emplois et en

contribuant à la richesse collective, ce qui est à la base d'une économie saine et prospère. Il apporte aussi sa contribution au développement durable de collectivités saines. L'activité économique tire profit du secteur public qui lui procure un effectif en santé et bien formé ainsi qu'un cadre administratif, réglementaire et juridique efficace. Autrement dit, une économie dynamique est tributaire du système de services publics. La capacité du secteur public à atteindre ses grands objectifs sociaux, économiques ainsi qu'en matière d'égalité repose sur une économie forte.

4. Le secteur public est une bonne source d'emplois syndiqués. Les travailleuses et les travailleurs syndiqués y jouissent de salaires, d'avantages sociaux et de régimes de retraite supérieurs, d'une plus grande sécurité d'emploi et d'une protection contre le traitement discriminatoire. Les femmes qui travaillent dans le secteur privé sont moins bien rémunérées et assument la plus grande part du fardeau de la tendance croissante vers des emplois mal rémunérés, à temps partiel et précaires. Le niveau élevé de syndicalisation du secteur public renforce l'ensemble du mouvement syndical.

5. L'investissement dans les infrastructures et les services publics répond à des besoins importants pour les Canadiens et les Canadiennes sur les plans social et économique. Encore une fois, le gouvernement est en train de mettre de côté une philosophie efficace en matière de bien-être

économique et social en confiant de plus en plus au secteur privé l'organisation, le contrôle et la propriété de biens et de services publics.

Réduction de la responsabilité sociale du gouvernement

6. Au cours des 2 dernières décennies, le gouvernement fédéral et bon nombre de gouvernements provinciaux ont réduit le rôle du gouvernement dans l'économie par la rationalisation, la privatisation et l'impartition des activités du secteur public. Ce faisant, les politiciens et les politiciennes élus renoncent à leur responsabilité sociale en ce qui concerne le bien-être des citoyens et des citoyennes.
7. Les politiques publiques des années 1990 relatives à la réduction du déficit et de la dette ont entraîné un sous-investissement dans l'infrastructure publique et une diminution des dépenses sociales. Parallèlement, une politique de réductions des impôts des particuliers et des entreprises a entraîné une réduction des recettes de l'État, diminuant la capacité de s'attaquer à des besoins urgents. Un accroissement de la pauvreté et de l'inégalité est le reflet du déficit social engendré par ces politiques.
8. La motivation qui sous-tend la privatisation est liée aux objectifs du néo-libéralisme soutenus par le gouvernement et appuyés par les entreprises. Les entreprises multinationales sont déterminées à orchestrer le transfert des activités du secteur public

vers le secteur privé parce qu'elles considèrent la dépense de fonds publics comme une source de profits énormes. Il s'agit d'un choix purement idéologique. Les gouvernements peuvent choisir de mettre en place de nouveaux programmes sociaux ou d'infrastructure, ou encore de bonifier ces programmes de façon à conserver la propriété des biens publics et le contrôle de la prestation de services.

Qu'entend-on par partenariats public-privé?

9. Le secteur privé joue depuis toujours un rôle dans les marchés publics pour la construction de l'infrastructure publique — qui comprend les écoles, les hôpitaux et les routes. Traditionnellement, les gouvernements ont financé des projets à même leurs recettes ou par emprunt public, mais la propriété et la prestation des services sont demeurées entre les mains de l'État.
10. Les partenariats public-privé (PPP) entre les entreprises et les gouvernements sont très différents en ce sens qu'ils font passer le contrôle de ces services entre les mains du secteur privé. Même la propriété peut être transférée. Dans tous les cas, la responsabilisation en démocratie est perdue. Tout service public est une proie facile, notamment les soins de santé, le traitement des eaux, l'éducation, les transports ainsi qu'un large éventail de services municipaux et sociaux.

11. Un financement privé par lequel le partenaire privé, plutôt que le gouvernement, emprunte l'argent pour financer une initiative est l'élément qui retient le plus l'attention dans les PPP. Pendant que le secteur privé emprunte l'argent, les gouvernements et le public doivent rembourser au partenaire privé le capital ainsi que tous les frais d'emprunt. Les PPP sont très attrayants pour le secteur privé car ils constituent une source de revenus et de profits garantis. En retour, le public a droit à un accès réduit à des services dont la qualité laisse à désirer.

Les PPP compromettent la démocratie et la bonne gouvernance

12. La transparence et la responsabilisation sont au coeur de la démocratie, mais les PPP compromettent ces principes. Les valeurs démocratiques et l'intérêt public sont menacés par les exigences des investisseurs et des actionnaires. Plutôt que de parler d'intérêt public, les PPP font référence à la confiance des investisseurs, à la confidentialité et au profit.
13. En vertu du secret des affaires, le public est privé de renseignements avant et après la signature des contrats, notamment le total des coûts qui incomberont aux gouvernements. Les autorités régionales, les vérificateurs généraux et même les politiciens et les politiciennes élus n'ont pas accès aux renseignements détenus par le « partenaire » privé. Le degré de secret empêche la participation du

public au processus de prise de décision et rend impossible l'évaluation de la performance du partenaire privé. Les contribuables n'ont aucun moyen de savoir s'ils en ont vraiment pour leur argent.

14. La durée des contrats de partenariats public-privé est de 25 à 40 ans, certains pouvant même durer jusqu'à 99 ans. Emprisonner le contrôle des services publics entre les mains des entreprises privées signifie que même les futurs gouvernements pourraient être empêchés de changer les modalités d'un contrat sans payer de coûteuses pénalités. Transférer le coût des investissements aux prochaines générations tout en limitant le choix démocratique est profondément contraire à la démocratie.

15. Les accords commerciaux internationaux portent atteinte à la démocratie. Une opinion juridique préparée pour le compte du Syndicat canadien de la fonction publique indique que les gouvernements locaux ne peuvent rédiger un accord de partenariat public-privé qui serait exempté des obligations liées aux accords commerciaux tels que l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). Les règles protégeant les « droits des investisseurs » limitent les droits des pouvoirs publics et ouvrent la porte à des méthodes de règlement des différends peu démocratiques. Un gouvernement souhaitant mettre fin à un partenariat ne pourra le faire qu'en

versant une compensation exorbitante aux partenaires privés.

16. Les PPP engendrent des relations entre les gouvernements et les entreprises qui peuvent nuire à la bonne gouvernance. La dynamique du capitalisme oppose régulièrement les intérêts des entreprises à ceux d'autres groupes de la société comme les travailleuses et les travailleurs, les environmentalistes ou les groupes qui prônent l'équité en emploi. Si les gouvernements sont des partenaires d'affaires aux intérêts commerciaux multiples, il ne faut pas compter sur eux pour agir dans l'intérêt public. On dispose de données de plus en plus nombreuses qui montrent que les PPP ont mené à la fraude et à la corruption.

Les PPP sont néfastes sur le plan économique

17. Les gouvernements prétendent qu'ils ne disposent pas des fonds nécessaires pour les investissements de première nécessité dans l'infrastructure et les services publics. Ils disent qu'ils ne peuvent accroître la dette et ils prétendent que les PPP rendent les investissements possibles sans contracter de dette.
18. Les PPP ne se font pas sans dette. Le financement privé est une dette publique. C'est de l'argent dû par le gouvernement et le public à des investisseurs privés. Ce que font les gouvernements, c'est qu'ils cachent la dette en ne l'indiquant pas au bilan. Cette

façon de déguiser la dette publique a été critiquée par le Fonds monétaire international (FMI). Le FMI a signalé que les PPP créent un risque pour le gouvernement. Dans ce cas, il s'agit d'une activité publique qui ne devrait pas se retrouver à l'extérieur du budget du secteur public.

19. Dans les pays où les PPP sont devenus la norme pour la prestation de services publics, y compris le Canada, les coûts liés à ces partenariats se sont avérés beaucoup plus coûteux qu'ils ne l'auraient été si le gouvernement avait emprunté l'argent. Les gouvernements peuvent profiter de taux d'intérêt plus avantageux que ne le peuvent les entreprises privées. Les actionnaires privés s'attendent à un retour sur leur investissement pouvant aller jusqu'à 15 %, ce qui augmente les frais généraux. Récemment, une étude commandée par le gouvernement du Québec concluait qu'il en coûterait 14 millions de dollars de moins pour construire et gérer un établissement de soins de longue durée si on faisait appel à l'État plutôt qu'à un partenariat public-privé.

20. La négociation des accords de partenariat public-privé est incroyablement onéreuse, ce qui profite principalement aux avocats et aux consultants. Ces accords sont souvent assortis de garanties financières par le gouvernement, ce qui l'expose à des coûts cachés. Les réouvertures de contrat, à titre d'exemple, entraînent une hausse des dépenses prévues au contrat original. En raison de

leur longue durée, il est presque impossible de conclure des PPP qui prévoient tout ce qui peut arriver à long terme, comme des changements au chapitre des besoins. Toute demande de changement sera beaucoup plus coûteuse à négocier que le serait l'adaptation de services sous la responsabilité de l'État.

21. Les entreprises bénéficient d'allègements fiscaux sur les biens publics qu'elles possèdent, y compris les biens dont elles ont la possession pour une période de temps déterminée. La déduction pour amortissement en est un exemple. Le fait d'éviter des impôts sur un revenu gagné avec des fonds publics est profitable pour les entreprises, mais la population est perdante.

22. Les gouvernements prétendent que les PPP permettent un transfert du risque financier associé à l'infrastructure ou aux services vers le secteur privé. Il est prouvé que ce n'est pas le cas. Les données disponibles montrent que les gouvernements, les travailleuses et les travailleurs et la population se retrouvent en mauvaise posture en cas de dépassement des coûts, de faillite, d'incompétence ou d'inefficacité. Lorsque 180 millions de litres d'eaux d'égout ont refoulé dans les maisons et les commerces à Hamilton, en Ontario, c'est le gouvernement et la population qui ont payé les frais pour le nettoyage, non pas le partenaire privé. L'an dernier, une entreprise nommée Ballast, participant à un accord de partenariat pour la construction

d'écoles en Écosse a fait faillite laissant derrière elle des écoles inachevées, des travailleuses et travailleurs impayés de même qu'une dette de 164 millions de livres sterling. La moitié de cette dette est due à des fonds de retraite de travailleurs.

23. Les gouvernements ne peuvent transférer la responsabilité de l'intérêt public. Lorsqu'un accord de partenariat se solde par un échec, le gouvernement doit prendre la relève pour assurer la poursuite des activités telles que le soin des patients, l'approvisionnement en eau potable et en électricité ou la sécurité sur les routes. Les entreprises peuvent tout simplement partir – et elles le font – laissant derrière elles des dettes et des services non fonctionnels.

Diminution de la qualité des services publics et de l'accessibilité

24. Les données disponibles démontrent clairement que les PPP sont plus coûteux pour la population, tout en étant de moins bonne qualité. La longue durée des contrats contribue à diminuer la responsabilisation, ce qui constitue pour les partenaires privés une incitation à maximiser les profits tout en minimisant les dépenses liées à la prestation des services. Lorsque le contrôle relève de l'État, la probabilité que les préoccupations et les critiques du public soient entendues est beaucoup plus grande puisque les politiciens et les politiciennes sont redevables envers la population.
25. Afin de maximiser les profits, les exploitants privés doivent trouver des moyens de réduire les coûts, par exemple en faisant des économies sur la construction de l'infrastructure. Un accord de PPP conclu dans un hôpital britannique contient une clause « repas et draps » qui oblige l'hôpital à verser aux exploitants privés des sommes supplémentaires si le nombre de repas mangés ou de draps utilisés est supérieur à ce qui avait été prévu. De plus, un effectif réduit exécutant des tâches multiples s'est traduit par un taux élevé de roulement du personnel, entraînant inévitablement une diminution de la qualité des services.
26. Lorsque des PPP ont été conclus dans des écoles et des hôpitaux, la propreté laissait à désirer, de même

que les réparations et l'entretien des établissements. Dans un hôpital britannique, on a découvert que le système de ventilation n'avait jamais été installé, entraînant un grave risque de propagation de maladies infectieuses. En Nouvelle-Écosse, où des PPP ont été mis à l'essai et abandonnés dans les écoles, on rapporte que les fontaines où buvaient les étudiantes et les étudiants étaient sales, de même que les couloirs et les salles de classe.

27. Lorsque les PPP ont des incidences sur la santé publique, comme dans les hôpitaux ou les usines de traitement des eaux, la piètre qualité des services pourrait avoir des conséquences désastreuses. La tragédie des eaux contaminées à Walkerton, en Ontario, est un exemple flagrant de ce qui peut mal tourner lorsque les services publics sont entre les mains du secteur privé, et que la qualité du service est compromise par la recherche de profits.
28. L'égalité d'accès aux services est un principe fondamental, mais certains contrats de partenariat accordent aux exploitants la possibilité d'exiger des frais aux utilisateurs. Ce sont ceux qui ont le plus besoin des services mais qui ont le moins le moyen de se les payer qui subissent le plus lourd fardeau en termes de frais d'utilisation.

Les PPP sont néfastes pour les travailleurs et les travailleuses

29. Sur la scène internationale, des chercheurs des secteurs syndical et universitaire ont décrit de façon détaillée les répercussions des PPP pour les travailleurs et les travailleuses du secteur public. Les données disponibles sont convaincantes. Les PPP entraînent des pertes d'emploi, une diminution des salaires et des avantages sociaux, une réduction des prestations de retraite, de piètres conditions de travail, peu de possibilités de formation et plus d'heures supplémentaires. Les preuves démontrent que les travailleuses et travailleurs sont exposés à des risques plus grands en matière de santé et sécurité.
30. Les emplois du secteur public sont souvent supérieurs en termes de rémunération, d'avantages sociaux et de régimes de retraite principalement en raison du taux élevé de syndicalisation. Les femmes sont particulièrement touchées lorsque les emplois du secteur public sont transférés au secteur privé. Il en résulte un accroissement du fardeau déjà pénible du travail domestique impayé.
31. Au Royaume-Uni, les syndicats combattent l'émergence d'une main-d'oeuvre à double palier, où les recrues sont moins bien payées et bénéficient d'avantages sociaux moindres. Lorsque les contrats sont renégociés, il y a de fortes pressions en vue de réduire les salaires et les avantages sociaux pour les travailleuses et travailleurs qui ont été transférés du secteur public dans le cadre d'un PPP.

32. Le CTC est pour un salaire juste, une pension équitable et des conditions de travail décentes. Les PPP compromettent les gains que nous avons faits et rendent plus difficile l'obtention de gains futurs. Ils constituent une menace pour l'égalité des salaires, l'équité en emploi et le respect des droits de la personne. Les partenaires d'affaires exerceront des pressions sur les gouvernements afin qu'ils réduisent les normes du travail et qu'ils assouplissent la législation relative aux conventions collectives.

Les PPP et les régimes de retraite des travailleurs et des travailleuses

33. L'importante réserve de capitaux des caisses de retraite sert déjà de source de financement pour les contrats de PPP. À ce titre, les régimes de retraite des travailleuses et travailleurs sont utilisés pour financer la privatisation des services publics et de l'infrastructure, et contribuent ainsi directement à la perte d'emplois syndiqués bien rémunérés dans le secteur public.

34. Les PPP peuvent s'avérer un investissement lucratif pour les régimes de retraite précisément parce qu'ils sont néfastes pour les finances publiques et les politiques. Ils exigent des gouvernements qu'ils garantissent des profits à des investisseurs privés dans des secteurs de l'économie où il n'y a que peu de concurrence directe, voire aucune. Dans la mesure où les caisses de retraite soutirent de l'argent des contribuables et des payeurs de droits

d'utilisation par suite de partenariats public-privé, les fonds ont de bonnes chances d'obtenir de bons rendements sur leur investissement.

35. Les régimes de retraite abordent habituellement ce type d'investissement comme une portion à haut risque de leur portefeuille en raison de l'absence de certitude. De nouveaux gouvernements pourraient demander que les modalités d'un contrat soient modifiées, ce qui rend la relation moins intéressante pour les caisses de retraite. Même si cela n'est pas nécessairement bon pour les caisses de retraite, le mouvement syndical croit que les gouvernements doivent avoir la possibilité d'apporter des changements lorsqu'il est de l'intérêt public de le faire. De la même façon, le public est en droit de demander que les gouvernements mettent fin à un accord de partenariat lorsque celui-ci se révèle plus coûteux ou si la qualité du service diminue, comme ce fut le cas pour un accord de partenariat survenu pour des écoles de la Nouvelle-Écosse.
36. Les PPP sont motivés en partie par le désir de contourner les conventions collectives, ce qui exerce une pression à la baisse sur les traitements et les salaires. L'obtention d'une amélioration minimale du taux de retour pour une caisse de retraite est facilement amortie si la croissance des salaires est limitée, ou si des emplois sont perdus avant la retraite.

37. Les caisses de retraite comptent énormément sur les obligations d'État pour leur assurer une source de revenu stable et assurée. Les PPP peuvent contribuer à réduire l'offre d'obligations d'État à long terme et compromettre leur valeur. Si les gouvernements veulent créer des opportunités d'investissement pour les caisses de retraite, l'émission d'obligations à rendement réel serait beaucoup plus utile que la création de PPP, et permettrait ainsi de garder le contrôle des services publics entre les mains de l'État.

Des services publics entre les mains de l'État

38. Nous vivons dans un monde caractérisé par une aspiration vers le bas en ce qui concerne les salaires et la protection des travailleuses et travailleurs, et par un désir des entreprises d'affaiblir les droits de la personne et ceux des syndicats. Les enjeux en matière de développement humain et économique nécessitent un secteur public fort et vigoureux, qui n'est pas à la solde des intérêts commerciaux. Des services publics entre les mains de l'État, voilà le seul espoir pour que l'intérêt public soit protégé et que les travailleurs et les travailleuses reçoivent une part des avantages.

39. Le CTC s'oppose aux partenariats public-privé et demande que tous les paliers de gouvernement rejettent leur utilisation. Le mouvement syndical combattra l'utilisation des PPP dans toutes les

provinces et dans toutes les collectivités parce que ceux-ci portent atteinte à la démocratie et affaiblissent les droits sociaux et économiques de la population.

40. Le mouvement syndical présente la vision suivante du genre de services publics qui favoriseront l'intérêt public :

- services de haute qualité qui correspondent aux besoins sociaux et économiques de la population;
- pleine participation de l'État dans le processus de prise de décision;
- la norme de responsabilisation la plus élevée à l'égard de la population;
- des fonds publics pour les services, non pour les profits;
- promotion des objectifs d'égalité grâce à l'égalité d'accès aux services;
- développement de collectivités en bonne santé;
- préservation de la richesse collective et des biens publics;

- salaires, avantages sociaux et régimes de retraite décents de même que des conditions de travail saines;
- propriété et contrôle des services publics entre les mains de l'État.

Sepb 225