

Colloque du RQIC : Les 10 ans de L'ALÉNA : Bilan social & perspectives « Les partenariats public-privé (PPP): Effets sur le pouvoir des gouvernements et des multinationales »

Gabriel Danis, conseiller, Centrale des syndicats du Québec (CSQ)

Qu'est-ce qu'un PPP ?

Afin de bien saisir la dynamique entre les partenariats public-privé, les pouvoirs des gouvernements, des multinationales et des traités internationaux, il est important de comprendre ce qu'on entend par PPP.

Concept extrêmement à la mode ces dernières années, le terme PPP est utilisé à toutes les sauces, bien souvent de façon inadéquate. Originaire de Grande-Bretagne au début des années 1990, sous l'appellation *Private Finance Initiative* (PFI), aucune définition consensuelle n'existe pour décrire le concept, notamment en raison du grand nombre de modèles de PPP. Toutefois, si l'on s'en tient à la définition britannique, les PPP *classiques* font référence à des projets d'infrastructure où le secteur privé est appelé à financer, concevoir, construire et gérer un projet pour une période d'environ 30 ans. Selon les termes de l'entente, l'infrastructure en question est alors cédée ou vendue au secteur public.

Liens avec les traités internationaux

Il ne fait aucun doute que l'essor des partenariats public-privé s'inscrit au sein d'une mouvance internationale de privatisation des services publics et de libéralisation des marchés publics. Sans contredit, la question des marchés publics est devenue un enjeu central dans les négociations d'accords commerciaux au cours des années 1980-1990.

L'ALÉNA

La mise en place des mécanismes de protection des intérêts des multinationales, inscrite dans le chapitre 11 de l'ALÉNA, conduit l'État à soumettre son action aux impératifs du marché. En concordance, les partenariats public-privé font figure d'outils privilégiés pour mettre en œuvre le processus de privatisation dont les bénéficiaires risquent fort d'être ces mêmes firmes multinationales qui auront vu leurs investissements protégés dans le cadre de l'ALÉNA.

Parallèlement, le gouvernement québécois ratifie, en catimini, bon nombre d'ententes bilatérales de libéralisation des marchés publics. Au cours des dernières années, le Québec a signé effectivement des ententes avec l'Ontario, le Nouveau-Brunswick, provinces voisines, et l'État de New York. Ces accords

ont pour effet d'assujettir les contrats d'approvisionnement, de service et de construction des ministères et organismes gouvernementaux à partir d'un seuil d'environ 100 000 \$, dépendamment de l'accord en question. Les partenariats public-privé, de par leur ampleur, risquent fort d'être considérés comme des contrats d'approvisionnement et donc assujettis aux normes de ces accords.

La concomitance des partenariats public-privé, qui introduisent la gestion, le financement et la propriété privé d'infrastructures autrefois publiques, avec la libéralisation des marchés publics diminuent grandement la capacité et la portée des gouvernements sur leur propre développement national. Cette concordance permet effectivement aux multinationales, possiblement étrangères, de posséder, de financer et d'exploiter les infrastructures publiques comme les écoles, routes et hôpitaux, qui n'auront en définitive plus rien de public.

Conséquences sur le pouvoir des gouvernements

Sans aucun doute, l'avenue des PPP comporte des conséquences énormes sur le pouvoir des gouvernements. Premièrement, les ententes de PPP engendrent une relation de dépendance du partenaire public envers le partenaire privé, principalement en raison de la durée des ententes, d'une moyenne de 30 ans et qui peuvent aller jusqu'à 99 ans dans le cas d'une autoroute PPP en Ontario. On peut aussi facilement imaginer le rapport de force important que détient le partenaire privé lors d'une éventuelle reconduction de l'entente. Ces ententes de longue durée engendrent aussi d'autres effets pernicieux au sein des services publics, notamment la perte de mémoire institutionnelle. De plus, la durée des ententes diminue la capacité de réaction des gouvernements, particulièrement en ce qui a trait à la désuétude des technologies du partenaire privé.

Affaiblissement des capacités stratégiques des ministères

Parallèlement, les partenariats public-privé (PPP) participent à un affaiblissement de la capacité stratégique des ministères, particulièrement avec la mise sur pied d'une agence des PPP que nous promet le gouvernement québécois. Par ce projet de loi, l'obligation faite aux ministères de recourir à l'agence pour leurs projets d'infrastructures nous conduit certainement à un appauvrissement de la gouvernance québécoise.

De cette façon, l'agence, formée d'experts-conseils du secteur privé, détermine les besoins des ministères québécois. On peut aussi présumer qu'un bon nombre de ces experts-conseils proviendront du même groupe de consultants externes embauchés pour l'élaboration du plan de modernisation de l'État québécois, à l'origine du projet de loi sur l'agence. La boucle du copinage est complète : le secteur privé a suggéré au gouvernement une agence des PPP où il pourra être présent et dicter la façon de faire des PPP avec le privé !

Perte de confiance envers le secteur public

Le recours incessant du gouvernement du Québec aux experts du secteur privé recèle un autre malaise : le peu de confiance du gouvernement envers ses fonctionnaires. Ce gouvernement ne semble avoir aucune reconnaissance des aptitudes de la fonction publique, et ce, tant au chapitre de leur expertise sectorielle que de leur connaissance de la gestion publique. Cette méfiance s'inscrit aussi au sein d'une tendance occidentale lourde selon laquelle les élites, face à la globalisation économique, doutent de plus en plus de la capacité d'adaptation de leurs institutions nationales et de leurs modèles nationaux de gouvernance. Par conséquent, ces derniers se mettent facilement à la recherche de solutions venant d'ailleurs, en l'occurrence la Grande-Bretagne pour les PPP.

Attraits pour les gouvernements

Les partenariats public-privé sont attrayants pour le gouvernement pour une raison fondamentale : les avantages relatifs se concrétisent à court terme, alors que les problèmes et les coûts se répercutent davantage à long terme. Compte tenu du cycle électoral court et de la couverture médiatique phénoménale et de courte vue, les politiciens privilégient davantage les mesures ayant un impact significatif à court terme. Avec l'obsession de la dette publique qui hante les gouvernements, les PPP permettent ainsi de construire immédiatement des infrastructures sans alourdir la dette publique. Le partenaire public se voit toutefois lié au partenaire privé pour la location des infrastructures. La paiement hypothécaire d'une dette ou d'un loyer n'améliore en rien les finances publiques, au contraire, mais instaure une comptabilité *enronesque* en transférant les dépenses d'infrastructures au sein du budget annuel, limitant ainsi la marge de manœuvre budgétaire. Le financement initial du secteur privé, contrairement à ce qu'on voudrait nous laisser croire, ne constitue aucunement de « l'argent frais ou de l'argent neuf ».

Avantages pour les multinationales

D'un autre côté, les PPP comportent de sérieux avantages pour les multinationales. En vertu de l'envergure des projets d'infrastructures en mode PPP, seuls quelques multinationales ont les capacités financières, juridiques, humaines pour prendre en charge l'ensemble de projets complexes et coûteux. On remarque aussi bien souvent une asymétrie de l'expertise entre les multinationales et les gouvernements. Les quelques firmes expertes dans la conclusion d'ententes PPP accumulent un bagage de connaissances et d'expertises important sur la négociation d'ententes PPP alors que les gouvernements, particulièrement le gouvernement du Québec, sont des novices en la matière. Par conséquent, le risque d'accoucher d'une entente inéquitable est très grand pour les gouvernements.

Fort potentiel d'expansion

Les partenariats public-privé sont aussi très attirants pour les multinationales en raison du fort potentiel d'expansion que représentent les services publics pour le secteur privé. Par exemple, le réseau public québécois de la santé représente un marché annuel d'environ 15 milliards de dollars.

De plus, il ne faut pas oublier que le Canada est un grand exportateur de services de soins de santé. Avec la collaboration d'organismes gouvernementaux canadiens comme Exportation et développement Canada et Commerce international Canada, des sociétés privées comme Interhealth Canada offrent, à l'extérieur du pays, des services interdits au Canada. Interhealth Canada met effectivement en place des systèmes d'assurance maladie privés, comprenant notamment la construction et la gestion d'hôpitaux et de cliniques. Les clauses législatives de l'AGCS et de l'ALÉNA auront tôt fait d'être invoquées par d'autres pays pour obtenir la réciprocité et ainsi ouvrir l'accès du marché canadien aux services de soins de santé d'entreprises étrangères. Sans aucun doute, les partenariats public-privé constituent une brèche pouvant mener, à coup de précédents, à une commercialisation et à une privatisation de nos systèmes de santé et d'éducation.

Les entreprises canadiennes s'organisent et font une promotion active des PPP par le biais de plusieurs organismes de promotion comme le Conseil canadien des sociétés publiques-privées au Canada et L'institut pour les partenariats public-privé au Québec. Ces derniers demandent même aux gouvernements du Canada d'accélérer les ententes PPP au pays pour leur permettre d'acquérir une expertise leur assurant une réussite plus marquée sur le marché mondial des PPP !

Avenir

Court terme : l'Agence des partenariats public-privé

Face à cette volonté de « pppisation » de la société québécoise, la lutte s'annonce particulièrement importante à deux niveaux. Tout d'abord, à court terme, l'Agence des partenariats public-privé du gouvernement québécois doit être combattue pour plusieurs raisons.

Premièrement, contrairement à la rhétorique gouvernementale, selon laquelle le recours aux PPP ne sera pas systématique, l'approche est prudente et rationnelle, il subsiste un biais évident en faveur de cette façon de faire. En effet, l'Agence institutionnalise un concept avant même d'avoir démontré les bienfaits et avantages de cette façon de faire. Au contraire, les résultats des expériences étrangères nous laissent plus sceptiques qu'optimistes quant aux bienfaits des PPP.

Deuxièmement, il est permis de questionner fortement la transparence du projet d'Agence des PPP puisque de nombreux critères importants, particulièrement les critères de sélection et de faisabilité des projets sont soit inconnus, soit présents au sein de la politique-cadre sur les PPP, document échappant à l'étude parlementaire.

Troisièmement, l'Agence des PPP nous laisse perplexe quant à son double mandat. Ainsi, l'Agence a comme double mandat conflictuel de juger de l'opportunité de divers projets de partenariats public-privé, tout en s'occupant d'en faire la promotion à titre d'élément directeur au sein de l'appareil gouvernemental. De plus, l'Agence se chargera de faire la promotion externe auprès du milieu des affaires et du public en général sur le concept des PPP. Nul doute que les risques de conflits d'intérêts sont patents.

Il ne fait aucun doute que la performance de l'agence sera tributaire du nombre de PPP mis en œuvre. D'ailleurs, on avance que L'Agence devra « susciter » des projets de PPP. On peut facilement prédire que les fonctions critiques et analytiques de l'Agence seront mises en veilleuse au profit de son mandat de promotion et de développement des PPP. Certains universitaires résumant bien le paradoxe lorsqu'ils qualifiaient récemment l'Agence de « solutions en quête d'applications »¹.

Moyen et long terme : redéfinition du bien commun et des services publics.

Dans son affrontement avec le mouvement de privatisation et de « pppisation », les forces progressistes de la société doivent s'attabler à une redéfinition du bien commun, des services publics et du « lien entre la poursuite du bien commun et l'espace public »² L'apport sociétal des services publics doit être démontré et explicité pour réitérer l'importance de leur pérennité.

En raison de la participation démocratique citoyenne, il ne fait aucun doute que l'État social québécois a participé grandement à développer les périmètres de l'identité nationale québécoise. La nécessité de participer démocratiquement au développement et à la livraison de ces services publics est essentielle à l'essor identitaire québécois et la préservation d'une diversité culturelle.

Ainsi, vouloir démanteler les institutions qui ont contribué à façonner la différence québécoise revient à minimiser l'originalité québécoise. Les PPP, à cause de la faiblesse de leur imputabilité démocratique et le peu de participation démocratique à leur gouvernance, participent à cet élan d'aplanissement de la particularité québécoise. De même, la structure inhérente de fonctionnement des

¹ Christian Rouillard, Isabelle Fortier, Alain-G. Gagnon et Éric Montpetit « Réingénierie de l'État : Un effritement éhonté de la capacité stratégique des ministères » *Le Soleil*, 2 juin 2004, p. A17.

² Jacques Beauchemin, Le bien commun : une intention éthique entre la loi du marché et l'individualisme, *Que reste-il du bien commun ?*, revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale, Laboratoire éthique publique, ENAP, Chaire Fernand-Dumont, éditions Liber, printemps 2004, vol. 6, no. 1, p. 142.

PPP nous éloigne aussi de l'idéal d'équité, de redistribution de la richesse et de solidarité sociale.

L'idée n'est pas de se fermer bêtement aux possibles apports du secteur privé au développement de la société québécoise. L'articulation entre la contribution du secteur privé à l'organisation des affaires de l'État doit toutefois continuer de s'inscrire dans une logique d'appels d'offres traditionnels. L'État conserve alors la propriété et la gestion des infrastructures et des services publics, deux éléments essentiels à la poursuite du bien commun et à la protection des biens sociaux.

En conséquence, la clé pour réformer les services publics n'est pas l'introduction des impératifs de profit, mais bien une amélioration de la transparence et de l'aspect démocratique de ces services. Il faut replacer au centre de la réflexion et de la construction de la société québécoise le concept de bien commun en vue d'un meilleur vivre ensemble.

Finalement, la forte prévalence idéologique entourant les PPP, leurs résultats globaux mitigés, leurs importantes conséquences à long terme, notamment en ce qui a trait à l'assujettissement aux traités internationaux et à la perte de capacité stratégique des gouvernements, nous permettent de conclure que, pour les années à venir, l'acronyme PPP devrait davantage faire référence à prudence, patience et pérennité des services publics.