
NATIONAL OFFICE

1375, Boul. St-Laurent Blvd., Ottawa, ON K1G 0Z7, (613) 237-1590, Fax: (613) 237-5508 cupe.ca scfp.ca

FICHE D'INFORMATION

Les lacunes des partenariats public-privé

Qu'est-ce qu'un partenariat public-privé?

Les partenariats public-privé (ou PPP) sont une forme relativement récente de privatisation qui est apparue au Royaume-Uni dans les années 1990, sous l'appellation d'Initiative de financement privé (IFP). Le secteur public s'est toujours associé à des entreprises privées pour concevoir et construire des établissements publics. Mais dans un PPP, le secteur privé, en plus de s'occuper de la conception et de la construction, peut gérer et parfois même financer des projets d'infrastructures, en vertu d'un contrat qui s'étend de 20 à 40 ans. Le consortium privé fournit une partie ou la totalité du financement initial nécessaire à la construction de l'établissement et le gouvernement rembourse par la suite le partenaire privé par des paiements réguliers pendant toute la durée du contrat. Dans certains cas, à la fin du contrat, le secteur public peut même être contraint de racheter les installations au consortium privé.

Les PPP coûtent plus cher que la méthode traditionnelle d'approvisionnement du secteur public

Pour quoi les PPP coûtent-ils plus cher? Tout d'abord, les emprunts faits par le secteur privé sont plus coûteux que ceux contractés par le gouvernement. Les taux d'intérêt sont de 30 à 50 % plus élevés pour les projets en PPP que pour ceux financés par le mode conventionnel public¹. Les coûts d'emprunt du secteur public sont devenus encore plus attrayants avec la crise financière. Ensuite, les opérations longues et complexes des PPP entraînent des coûts élevés d'analyses financières et de procédures juridiques et comptables. Enfin, les coûts des projets de PPP sont majorés afin d'assurer une marge de profits confortables aux investisseurs.

Les PPP n'accélèrent pas la construction

Les défenseurs des PPP soutiennent qu'ils sont mieux à même de respecter les échéanciers et les budgets. Cependant, dans les faits, leur processus de financement est marqué de procédures interminables, de bureaucratie et de subtilités, parce que leur négociation met en cause de nombreux experts et conseillers financiers, juridiques et comptables. Les promoteurs de projets en PPP qui affirment « livrer la marchandise à temps » omettent fréquemment de comptabiliser la période qui précède la signature du contrat de PPP, période qui peut s'étaler sur plusieurs années. Ces promoteurs, en fait, exigent quelquefois une prime pour « garantir » le respect des échéanciers.

Le gouvernement de C.-B. a reconnu implicitement l'ampleur de la bureaucratie et des retards dans les PPP, en haussant de 20 à 50 millions de dollars le seuil à partir duquel les projets d'infrastructure financés par le gouvernement provincial devront se faire en PPP, afin « d'accélérer la réalisation des grands projets d'infrastructures ».

Les PPP ne transfèrent pas réellement les risques au secteur privé

Les partisans des PPP avancent l'argument que la capacité de transférer le risque du secteur public au secteur privé compense largement le coût d'emprunt plus élevé du secteur privé. Toutefois, la méthodologie employée pour calculer ce transfert de risque, le plus souvent, n'est pas précisée. Une étude du *British Medical Journal* effectuée en 2002 sur des hôpitaux en IFP au Royaume-Uni a démontré le peu de transparence dans les méthodes de mesure des risques et, « dans plus des deux tiers des analyses de rentabilité de ces hôpitaux en mode IFP, le risque n'a pas pu être identifié »ⁱⁱ.

Les auteurs d'une étude de la Sauder School of Business font le constat suivant : « Notre analyse des cas de PPP au Canada nous amène à conclure que la volonté du secteur privé d'assumer le risque d'un projet décroît avec l'augmentation du niveau de ce risque. Les entreprises privées ne s'engageront pas dans un PPP qui présente des risques d'exploitation et de coûts élevés. Il n'est donc pas surprenant, poursuivent les auteurs de l'étude, que les faits récents qui ressortent des études de cas au Royaume-Uni et en Australie démontrent l'échec du gouvernement, en général, à opérer un transfert de risque vers des partenaires privés. Il n'est pas non plus étonnant que les négociations du contrat destiné à transférer ce risque soient très coûteuses »ⁱⁱⁱ.

Dans de nombreux cas, les contrats de PPP exemptent les consortiums privés des travaux majeurs de réparation et de rénovation. Au milieu des années 1990, Philip Utilities Management Corp., qui opérait l'usine de traitement des eaux en PPP de Hamilton-Wentworth, a décliné toute responsabilité dans les dégâts causés par un déversement d'égouts, obligeant ainsi la Ville à assumer le coût du nettoyage. Dans le pire des cas, par exemple la faillite du consortium du PPP, il n'y aurait aucun transfert de risque au secteur privé puisque le gouvernement n'aurait pas le choix d'intervenir et d'assumer les coûts restants^{iv}.

Les PPP amoindrissent la responsabilité publique

Les ententes de PPP sont systématiquement entourées de secret. La diffusion des informations financières dont le public a besoin pour évaluer sur le fond une proposition de PPP est invariablement bloquée, sous le prétexte du secret commercial. La Coalition ontarienne de la santé a été engagée dans une bataille judiciaire de quatre ans uniquement pour obtenir des informations sur les comparaisons de coûts du projet d'hôpital en PPP de Brampton. Après s'être penchés sur le cas de Partnerships B.-C., Ron Parks et Rosanne Terhart, experts comptables juridiques, ont affirmé : « Nos demandes d'accès à l'information pour obtenir des renseignements et des documents essentiels sur les rapports de rentabilité sont restées pour la plupart sans réponse. Tous ces faits dénotent, à notre avis, un manque généralisé de transparence et de responsabilité envers le public »^v.

Même lorsque l'information financière sur une proposition est rendue publique, les retards dans sa diffusion empêchent le public d'en évaluer le bien-fondé. Les rapports de rentabilité, dont la méthodologie est déficiente et tendancieuse, sont ordinairement rendus publics après le « point de non retour », c'est-à-dire une fois le contrat de PPP signé et les travaux de construction amorcés.

Les PPP font passer les profits après les besoins des collectivités

Les projets de PPP, en donnant la priorité aux profits, échappent au contrôle des collectivités et ignorent leurs besoins. Malgré la crise qui menace les services de garde à l'enfance, le gouvernement d'Alberta annoncé, l'automne dernier, que les garderies et les services de prématernelle n'auraient pas de place dans les nouvelles écoles en PPP de Calgary, puisque le fait de leur allouer un espace pourrait « entraver » la capacité des partenaires privés de mener à bien la construction et l'entretien des écoles^{vi}.

Les partenaires de PPP parviennent à maximiser leurs profits en rognant sur la qualité de la construction, de la rénovation et de l'entretien ménager, en supprimant des emplois et en réduisant les salaires et les avantages sociaux du personnel. La course aux profits a aussi poussé des écoles, des centres de loisir et des projets d'infrastructures de transport à augmenter les frais d'utilisation.

Les PPP n'évitent pas l'endettement des gouvernements

Au début des années 1990, on a vendu l'idée des PPP aux gouvernements en plaidant qu'ils pouvaient effacer la dette de leurs livres comptables s'ils laissaient un partenaire privé assumer la dette reliée aux infrastructures. Mais ces dernières années, des experts financiers et comptables ont en fait réfuté cet argument de « financement hors des comptes » favorable aux PPP. À présent, les agences notation, les vérificateurs généraux ainsi que de nombreux gouvernements comptabilisent la dette des PPP comme dette du gouvernement. Même Kevin Falcon, ministre des transports de C.-B. et défenseur des PPP, a déclaré, en 2005 : « Depuis 2003, il y a eu une réelle évolution dans la perception des PPP par la profession comptable et dans la manière d'envisager la dette... les dépenses en immobilisations de nos projets de PPP seront considérées comme actif et passif dans les livres comptables du [gouvernement] »^{vii}.

Jl*cope491

ⁱ MACKENZIE, Hugh. *Doing the math : Why P3's for Alberta Schools Don't Add Up, A Case study of the Alberta Government's plan to privatize financing and long term maintenance of new schools for Calgary and Edmonton* (Leçon de mathématiques : pourquoi les PPP sont un mauvais calcul. Étude de cas sur les projets du gouvernement d'Alberta de privatiser le financement et l'entretien à long terme des nouvelles écoles pour Calgary et Edmonton), rédigé pour le SCFP-Alberta, décembre 2007, p.4.

ⁱⁱ Cité dans MURRAY, Stuart. *Value for Money? Cautionary Lessons About P3s from British Columbia* (Valeur ajoutée? Les leçons des PPP en Colombie-Britannique), Centre canadien de politiques alternatives – bureau de la C.-B., juin 2006, p. 24.

ⁱⁱⁱ VINING, Aiden R. et BOARDMAN, Anthony E. *Public Private Partnerships in Canada: Theory and evidence* (Les partenariats public-privé au Canada : la théorie et les faits), Projet de PPP de l'Université de Colombie-Britannique – Document de travail 2006-04, 5 décembre 2006.

^{iv} MURRAY, p. 24.

^v Blair Mackay Mynett Valuations Inc., *Evaluation of Public Private Partnerships: Costing and Evaluation Methodology* (Évaluation des partenariats public-privé : Estimation du prix de revient et méthodologie d'évaluation), rédigé pour le Syndicat canadien de la fonction publique, 5 janvier 2009, p. 5.

^{vi} MCGINNIS, Sarah. "P3 schools off limits for preschools, day cares; Long-term leases with outside parties barred", (Les garderies et les prématernelles exclues des écoles en PPP; les baux de longue durée avec des tiers sont bannis), *Calgary Herald*, 10 septembre 2008.

^{vii} Cité dans MURRAY, p. 18.