

A. « Qu'entend-on par "partenariat public-privé" (3P) ? »

« Les partenariats public-privé (3P) sont des entreprises au sein desquelles le secteur privé devient le principal intervenant dans la prestation de services publics. »

La forme des 3P varie, mais ils comprennent généralement le financement, la conception, la construction, l'exploitation, l'entretien et même la propriété de services, d'installations ou d'infrastructures publics.

Souvent, dans un 3P, le secteur privé prête les fonds nécessaires à un projet public. Le secteur public loue ensuite les installations au secteur privé en versant des paiements réguliers pendant la durée d'un contrat particulier, qui peut être de 25 à 40 ans.

Les 3P sont sensiblement différents des contrats normaux de conception et de construction entre un propriétaire du secteur public et un constructeur du secteur privé. En effet, dans un 3P, c'est le secteur privé qui fournit les services d'exploitation et le financement, et qui prend les décisions clés sur des questions comme le coût.

Des 3P peuvent être conclus pour assurer n'importe quel service public ou infrastructure publique, y compris la santé, l'éducation, l'eau, l'électricité, le transport, les services municipaux et d'autres encore.

Les projets 3P au Canada incluent notamment l'hôpital d'Abbotsford, le service de liaison rapide Richmond-aéroport-Vancouver, les hôpitaux Brampton et Royal Ottawa en Ontario, un nouvel hôpital à Calgary sud, l'autoroute à péage de Moncton à Fredericton, les écoles 3P en Nouvelle-Écosse, le projet d'usine de traitement des eaux de Seymour, la vente de l'autoroute de Coquihalla, l'entente de privatisation qui vient d'être annoncée pour BC Rail et beaucoup d'autres.

Les 3P sont une forme de privatisation.

B. « Pourquoi y a-t-il débat sur l'investissement des caisses de retraite dans les 3P – surtout maintenant que nous commençons à obtenir l'administration conjointe et que les syndicalistes deviennent membres des conseils d'administration des régimes ? »

Arguments pour :

- (i) Certains gestionnaires de caisses de retraite soutiennent qu'il n'y a pas beaucoup de possibilités d'investissement à rendement élevé et à risque acceptable au Canada.
- (ii) Certains gestionnaires de fonds soutiennent que l'investissement dans les 3P peut se traduire par des rendements très favorables, avec un niveau de risque raisonnable.
- (iii) Les gouvernements appuient de plus en plus les 3P et laissent entendre que de nombreux projets d'infrastructure se réaliseront en 3P.
- (iv) Les gouvernements font pression sur les régimes de retraite du secteur public pour que ceux-ci investissent une partie de leur argent dans des 3P.
- (v) Le Canada a besoin de nouvelles infrastructures, et certains gestionnaires soutiennent que les caisses de retraite devraient faire leur part en investissant dans des 3P.
- (vi) La construction de nouvelles infrastructures crée des emplois. Certains administrateurs et gestionnaires appuient l'investissement dans des projets qui créeront des emplois en construction, même si l'exploitation des projets est privatisée.
- (vii) Certains gestionnaires et administrateurs de caisses de retraite appuient tout simplement l'idéologie de la privatisation.

Arguments contre :

- (i) Il existe au Canada des possibilités d'investissement inexploitées, par exemple dans l'immobilier.
- (ii) Les 3P sont en fait plutôt risqués.
- (iii) Les gouvernements appuient peut-être les 3P, mais de nombreux syndicalistes et partenaires communautaires s'y opposent fortement.
- (iv) Les administratrices et administrateurs de régimes doivent évaluer de façon indépendante ce qui est bon pour leur régime de retraite. Ils doivent résister à la pression des gouvernements.
- (v) L'argent des caisses de retraite peut être investi dans des obligations et autres instruments qui appuient l'infrastructure publique.
- (vi) Les régimes de retraite publics peuvent choisir d'investir dans des projets publics et ainsi contribuer à la création d'emplois dans la construction. Il n'y a aucune raison de privatiser l'exploitation, le financement ou la propriété de biens publics.
- (vii) Les 3P ne sont pas une bonne politique publique et sont basés sur un mauvais principe.

- C.** « Pourquoi les 3P suscitent-ils tant d'opposition ? Quelles sont leurs failles ? »
- (i) On croit, à tort, que les 3P sont d'abord et avant tout une façon de financer de grands travaux de construction. Ce n'est pas vrai. La plupart des 3P prévoient des contrats de *plusieurs décennies* impliquant *une exploitation et un entretien* privatisés.
 - (ii) Parce que la durée des 3P est souvent très longue, ils limitent les possibilités des décideurs élus en matière de politique gouvernementale. Un enfant qui est en 8^e année aujourd'hui aura 50 ans à la fin du contrat 3P de la liaison rapide R.A.V.
 - (iii) Les 3P ne sont pas une bonne politique publique parce qu'ils coûtent souvent plus cher qu'un emprunt du gouvernement. En effet, la cote de crédit des gouvernements est presque toujours meilleure que celle des entreprises privées et leurs frais d'intérêt sont donc beaucoup moins élevés.
 - (iv) Les coûts d'emprunt gonflés des 3P laissent un fardeau énorme – et inutile – aux générations futures.
 - (v) Les 3P doivent permettre aux investisseurs de faire des profits; ainsi, une plus petite partie de l'argent dépensé ira aux services destinés à la population.
 - (vi) Le secret commercial habituellement exigé par les investisseurs privés nuit à la reddition de comptes (par exemple, même le nouveau gouvernement ontarien hésite à publier l'information sur les contrats des hôpitaux 3P en Ontario et ici, dans le Lower Mainland, les directeurs de TransLink n'ont pas pu examiner l'étude de faisabilité financière du 3P de la liaison rapide R.A.V.)

- (vii) Les nouveaux frais d'utilisation, ou leur augmentation, qui accompagnent les projets 3P, comme l'autoroute à péage du Nouveau-Brunswick, le projet de vente de l'autoroute Coquihalla ou les cliniques privées, créent des inégalités et obligent certains citoyens et citoyennes à payer plus cher que d'autres pour des services publics, ou accordent un accès privilégié aux plus riches.
- (viii) L'inclusion du secteur privé dans la planification et le financement de projets publics peut fausser le processus et miner les bénéfices publics des projets. Parfois, on s'inquiète davantage des profits privés que de la qualité des services publics.
- (ix) Les 3P peuvent être contestés en vertu de traités commerciaux internationaux. Une fois les services publics ouverts aux marchés, les disciplines des accords commerciaux peuvent s'y appliquer.
- (x) Les 3P peuvent cacher, mais non réduire la dette publique. Le financement privé est un financement par emprunt. Il est une source d'emprunt qui doit être remboursée.
- (xi) Les 3P sont loin de transférer autant de risques que le soutiennent leurs défenseurs.

- D.** « Quel est le degré de risque des investissements dans les 3P ? Une administratrice ou un administrateur de caisse de retraite devrait-il s'inquiéter des risques des 3P ? »
- (i) Les défenseurs des 3P soutiennent que ceux-ci permettent aux contribuables d'éviter une bonne partie du risque en le transférant aux investisseurs privés. En fait, cela est rarement vrai, mais si un 3P est bien structuré du point de vue du gouvernement, il devrait favoriser le propriétaire public et transférer à l'investisseur privé d'importants risques en matière de budget, de planification et de conception, d'environnement, d'échéances, de conflits de travail, d'insolvabilité, de poursuites en construction, d'intégration des systèmes, de problèmes juridiques, de rendement et d'utilisation par les usagers. Les administrateurs de caisses de retraite doivent analyser attentivement les subtilités des projets 3P afin de bien évaluer la mesure dans laquelle le risque a été transféré aux investisseurs, et la mesure dans laquelle le rendement prévu de l'investissement justifie le risque.
 - (ii) De nombreux 3P arrivent dans foulée de changements radicaux dans les politiques publiques ce qui, en soi, crée un risque. Le meilleur exemple en est le climat d'investissement chaotique dans le secteur de l'électricité qui a suivi la déréglementation et la privatisation des réseaux d'électricité aux États-Unis. Certains défendent l'investissement de régimes de retraite dans les prétendus « projets d'énergie indépendants », mais Enron, la panne de courant qui a frappé le nord-est des États-Unis et l'Ontario, la crise de l'énergie en Californie, la privatisation ratée d'Hydro One et le statut d'obligation de pacotille de nombreux projets d'électricité devraient décourager n'importe quel investisseur prudent de s'engager dans les 3P en électricité.
 - (iii) De plus en plus, les 3P entraînent des risques « politiques » et « légaux ». Ils sont contestés par un large éventail de sources – comme les syndicats, les groupes de consommateurs, les partis

- d'opposition, les médias, les groupes de revendication et d'autres. On peut citer les exemples récents des contestations judiciaires contre la privatisation d'Hydro One entreprise par le SCFP et le SCEP en Ontario, contre les hôpitaux 3P en Ontario entreprise par le SCFP et le SEEFPO, contre le projet 3P de traitement des eaux à Halifax entreprise par des coalitions communautaires, contre le projet de rénovation 3P du centre-ville de Maple Ridge, la poursuite collective intentée contre le projet 3P de l'autoroute 407, les campagnes collectives entreprises contre les projets 3P pour les usines de traitement des eaux de Seymour et de Kamloops et de nombreux autres, toutes couronnées de succès.
- (iv) Les 3P canadiens représentent un « risque électoral » croissant. Par exemple, au Nouveau-Brunswick, les péages exigés dans le projet de l'autoroute Transcanadienne sont devenus un enjeu électoral majeur et ont contribué à assurer la défaite du gouvernement libéral. Le nouveau gouvernement conservateur les a remplacés par des « péages fictifs » qui ne sont pas une source de revenus aussi certaine pour l'entreprise, car ils dépendent de la volonté et de la capacité du gouvernement de payer. Les hôpitaux 3P en Ontario sont aussi devenus un enjeu majeur de la dernière campagne électorale et le nouveau gouvernement libéral ajuste les contrats 3P d'une façon qui n'est pas encore complètement claire pour l'instant. Mais une chose est claire : les investisseurs qui recherchent la « certitude » ne la trouveront pas dans les 3P. Les changements de ministres responsables, les changements législatifs et les changements de gouvernements après des élections peuvent avoir des effets sur la rentabilité et la sécurité de ces investissements.
- (v) Les 3P sont de plus en plus souvent critiqués par les vérificateurs généraux provinciaux, ce qui peut inciter les gouvernements à les revoir ou à y renoncer. L'échec des écoles 3P en Nouvelle-Écosse en est un exemple. De même, le vérificateur général du Nouveau-Brunswick a critiqué le projet 3P de l'autoroute Transcanadienne.

- (vi) Les 3P sont des « patates chaudes » politiques et sont intrinsèquement risqués.

- E.** « Comment les syndicalistes qui siègent aux conseils d'administration des régimes de retraite devraient-ils considérer les 3P ? Où doit-on situer les 3P dans le cadre des politiques globales d'investissement ? »
- (i) Parce que le Régime de retraite des employées et employés municipaux de l'Ontario (OMERS) n'est pas administré conjointement, l'OMERS a décidé de créer une filiale (en association avec l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada) appelée Borealis, uniquement pour investir dans les 3P. Borealis assure le financement des deux hôpitaux 3P de l'Ontario, est membre de l'un des quatre consortiums retenus pour l'hôpital 3P d'Abbotsford et a fourni le financement des écoles 3P en Nouvelle-Écosse. Beaucoup de syndicalistes ontariens sont très inquiets de voir leurs cotisations investies dans la privatisation des soins de santé et de l'éducation. Les administrateurs de l'OMERS se sont retrouvés devant des piquets de grève à leur bureau et ont subi d'autres pressions de la part des représentantes et représentants syndicaux des participantes et participants au régime.
- (ii) Les infrastructures financées publiquement et les 3P peuvent tous deux créer de l'emploi dans la construction, mais les 3P entraînent souvent des pertes d'emploi ou une détérioration des conditions de travail des employées et employés du secteur public. Si un régime de retraite du secteur public investit dans les 3P, les participantes et participants au régime peuvent vraiment perdre leur emploi ou, dans certains cas, voir diminuer leurs chances de promotion ou de mutation. Aucun régime de retraite ne devrait fournir des capitaux d'investissement ou des prêts à un consortium de 3P qui restreint les occasions d'emploi des participantes et participants au régime.

- (iii) L'un des objectifs légitimes des investissements des régimes de retraite est la promotion de projets avantageux pour la société (comme le logement public ou les technologies de l'environnement), dans la mesure où ces projets donnent un taux de rendement acceptable. Dans le même ordre d'idées, les régimes de retraite adoptent de plus en plus souvent des politiques d'investissement socialement responsables afin de décourager l'investissement dans des secteurs comme le tabac ou la production militaire. Une politique d'investissement éthique devrait décourager les investissements dans les 3P qui diminuent la qualité des services publics, favorisent la désyndicalisation ou réduisent les niveaux d'emploi.
- (iv) Les administrateurs doivent distinguer entre les infrastructures qui sont habituellement le domaine du secteur privé (comme les gazoducs) et les infrastructures qui sont au cœur du secteur public (comme les écoles, les hôpitaux et les autoroutes).
- (v) Les valeurs syndicales de base doivent guider les syndicalistes qui participent à la gestion de régimes de retraite. C'est l'une des principales raisons pour lesquelles nous avons tant lutté pour obtenir l'administration conjointe des régimes de retraite.

F. « Quelle est la politique du mouvement syndical canadien en matière de 3P ? »

* Le congrès de 2002 du Congrès du travail du Canada à Vancouver a adopté un certain nombre de résolutions stratégiques sur la question.

(i) la résolution mixte en santé demandait au CTC de coordonner une campagne nationale pour, entre autres :

« ...stopper toutes les formes de partenariats public-privé et d'initiatives de financement privé dans le secteur de la santé ... », et

« ...rapatrier les services de santé privatisés dans le secteur public... »

(ii) la résolution mixte sur l'eau demandait au CTC :

« ...de s'opposer vigoureusement à la privatisation et à la commercialisation des ressources d'eau douce... »

(iii) la résolution mixte sur l'énergie demandait au CTC :

« ...de s'organiser pour mettre fin à la déréglementation et à la privatisation de l'électricité et d'autres formes d'énergie et d'appuyer la création de meilleurs réseaux d'électricité dont la propriété serait publique. »

Au Canada, en ce moment, de nombreux projets de 3P sont proposés dans les secteurs de la santé, de l'eau et de l'électricité.

- G.** « Existe-t-il des solutions de rechange raisonnables aux 3P ? Les caisses de retraite peuvent-elles appuyer des projets d'infrastructure sans avoir recours aux 3P ? »
- (i) Malgré ce qu'en disent certains gestionnaires de régime, les caisses de retraite ne sont pas à court de possibilités d'investissement dans le secteur privé. Le corollaire de cet argument, c'est que l'économie du secteur privé canadien est complètement paralysé ! Mais, bien entendu, nous savons que ces possibilités sont nombreuses : l'immobilier, les sables bitumineux, le commerce de détail, les mines de diamant, les gazoducs, le logement, le cinéma, le tourisme, la technologie et bien d'autres. Le secteur privé offre de nombreux choix autres que l'investissement dans la privatisation de services publics.
 - (ii) Les caisses de retraite sont de bonnes sources de capitaux pour l'infrastructure publique, mais on ne devrait y avoir recours que si l'infrastructure demeure entièrement entre les mains du secteur public. Les obligations publiques ont toujours été un élément important de l'investissement des caisses de retraite.
 - (iii) Enid Slack, de l'Université York, a montré récemment que les municipalités canadiennes ont une bonne capacité d'emprunt et que les frais de la dette, en pourcentage des revenus des gouvernements locaux, ont diminué de façon significative depuis 1988. De même, la proportion de la dette par rapport au PIB est faible et diminue aux niveaux fédéral et provincial. Les gouvernements du Canada ont une solide capacité d'emprunt pour les infrastructures publiques nécessaires.
 - (iv) Les mécanismes de partage de risques, comme les autorités municipales de financement, devraient être multipliés au Canada.
 - (v) Les gouvernements fédéral et provinciaux pourraient créer des fonds réservés ou des sociétés d'État pour combiner les finances publiques aux investissements des régimes de retraite afin d'augmenter les sommes destinées au renouvellement de l'infrastructure publique.

- (vi) Le mandat de l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada devrait être modifié de façon à favoriser l'investissement dans des infrastructures dont la propriété et l'exploitation sont publiques.

Les 3P coûtent cher et sont risqués. Ils ne sont pas indiqués pour les investissements des caisses de retraite.