

Secrets, risqués, opaques :

**Pourquoi les partenariats public-privé sont
néfastes pour la démocratie**

Par Blair Redlin

Recherche du SCFP

**Parkland Institute Conference
« Uncommon Dreams: Visions of the Public Good »
(Des rêves extraordinaires : imaginer le bien collectif)
Edmonton, Alberta
21 novembre 2004**

Les partenariats public-privé (PPP) sont très à la mode ces temps-ci.

De plus en plus, tant au Canada qu'ailleurs dans le monde, les gestionnaires du secteur public et les femmes et hommes politiques se tournent vers des entreprises privées pour fournir l'infrastructure et des services autrefois assurés par l'État.

Pour un vaste éventail de projets et de services normalement offerts par le secteur public, le gouvernement conclut des contrats dont la durée peut s'étirer sur plusieurs décennies. Quelles seront les conséquences de cette tendance pour les valeurs et la gouvernance démocratiques ?

Parce que les PPP reposent d'abord et avant tout sur une relation commerciale, ils modifient de façon fondamentale les valeurs et les processus des gouvernements démocratiques. Le présent exposé vise à montrer que les PPP minent les institutions démocratiques publiques parce que les entreprises commerciales sont intrinsèquement secrètes, n'ont pas de comptes à rendre et sont souvent très risquées.

En outre, la nature commerciale de ces contrats inverse les priorités et les valeurs publiques normales. Des valeurs administratives publiques comme la responsabilité du personnel envers les élus, l'obligation des élus de rendre compte au public, la transparence, la consultation publique, l'ouverture et le « pouvoir de dépenser » du Parlement disparaissent de plus en plus au profit de concepts comme la « confiance des investisseurs », la « confidentialité commerciale », la « stabilité pour les investisseurs », la « propriété exclusive de l'information et de l'actif », la « sensibilité commerciale », la « protection des actionnaires » et les « règles d'achat en régime de concurrence ». Ces changements de langage sont le reflet de changements de priorités et de processus.

Mais avant d'expliquer les raisons, il faut donner quelques définitions. Que sont les partenariats public-privé ? Ce sont des projets en vertu desquels le secteur privé devient l'intervenant principal dans la fourniture d'infrastructure et de services.

La forme des PPP varie, mais ceux-ci impliquent généralement le financement, la conception, la construction, l'exploitation, l'entretien et même la propriété privée des services, des installations ou de l'infrastructure publics.

Souvent, dans un PPP, le secteur privé prête des fonds pour un projet public et le secteur public loue les installations, en versant des paiements réguliers pour la durée d'un contrat donné. Ces contrats, qui peuvent s'étirer de 25 à 40 ans, minent certains aspects du processus décisionnel démocratique en liant les futurs gouvernements pour des décennies à venir. Par exemple, un enfant qui est en 8^e année aujourd'hui aura 50 ans à la fin du contrat PPP de liaison rapide Richmond /aéroport /Vancouver.

Les PPP sont très différents des contrats normaux de conception-construction entre un propriétaire du secteur public et un constructeur du secteur privé. En effet, ce n'est plus le secteur public qui fournit des services d'exploitation, assure le financement et prend des décisions clés sur des questions comme le coût, mais bien le secteur privé.

Tout service public ou infrastructure publique peut faire l'objet d'un PPP, y compris la santé, l'éducation, l'eau, l'électricité, les transports, les services municipaux et d'autres.

Récemment, au Canada, un grand nombre de projets de PPP ont vu le jour, comme les écoles PPP en Nouvelle-Écosse; la liaison rapide en PPP Richmond/aéroport/Vancouver en C.-B.; les hôpitaux en PPP de Brampton et Royal Ottawa en Ontario; l'hôpital en PPP d'Abbotsford en C.-B.; l'autoroute à péages entre Moncton et Fredericton; les projets d'hôpitaux et de palais de justice en PPP à Calgary et ailleurs en Alberta; la privatisation de B.C. Rail; l'autoroute à péages 407 en Ontario et bien d'autres.

Les PPP sont une forme de privatisation.

Les PPP donnent lieu à toute une variété de problèmes que je n'aurai pas le temps d'expliquer aujourd'hui. Des problèmes comme le coût plus élevé de l'emprunt privé par rapport à l'emprunt public; le détournement de fonds publics à des fins de profits privés; les inégalités entraînées par les frais d'utilisation; les problèmes d'accords de commerce internationaux; un transfert de risque inadéquat; des problèmes de qualité du service; les dettes cachées, mais non réduites, et bien d'autres.

Mais, pour aujourd'hui, permettez-moi de mettre ces problèmes de côté et de me pencher surtout sur les préoccupations en matière de démocratie et de reddition de comptes :

- En octobre 2002, les avocats John Haythorne et Sandra Carter, du cabinet Bull, Houser et Tupper, ont présenté au Conseil du District de Vancouver Nord un exposé très révélateur sur les PPP. L'exposé soulignait certains défis procéduraux, politiques et juridiques liés au PPP. Les obstacles mentionnés incluaient notamment les politiques exigeant une consultation publique et l'approbation de la population. L'une des diapositives était intitulée « Maladies inhérentes » et montrait certains points que le secteur privé trouve problématiques dans ses relations avec le secteur public – dont le fait que, dans le secteur public, l'accent est mis surtout sur le « processus », les « intervenants », la « transparence » et la « justification publique ». La diapositive expliquait que ces aspects sont « souvent une menace pour le succès du projet ».¹

« Maladies inhérentes » ? Qu'en pensez-vous ? La transparence et la justification publique sont-elles des maladies inhérentes à la démocratie ?

Voici quelques exemples récents – souvent inquiétants, parfois absurdes – de la façon dont les PPP ont permis aux priorités commerciales privées de supplanter les « maladies inhérentes » de la démocratie.

- Il y a trois ans, avant que la décision de réaliser le projet de liaison rapide en PPP Richmond/aéroport/Vancouver (R.A.V.) de 2 milliards de dollars soit prise, la firme-conseil de comptabilité et d'investissement PriceWaterhouseCoopers a été engagée pour mener une étude de faisabilité financière et une analyse de rentabilisation du projet. Dans ce cas, l'instance décisionnelle était « TransLink », la régie régionale des

transports du Lower Mainland. Le conseil d'administration de TransLink est formé de maires et de conseillers élus de la région. Le rapport de PriceWaterhouseCoopers contenait des renseignements importants sur la viabilité financière de l'ensemble de la proposition. Malgré les nombreuses demandes, le personnel du projet a obstinément refusé de fournir une copie du rapport aux membres du conseil d'administration de TransLink, pourtant responsables de décider de la réalisation du projet, sous prétexte que le rapport contenait de l'information qui, si elle était divulguée, pourrait fournir un avantage concurrentiel à des soumissionnaires potentiels. La protection du processus d'achat a primé sur l'accès des décideurs élus à une information clé.²

- Parlant du R.A.V. – un PPP auquel le gouvernement fédéral a contribué un montant de 450 millions de dollars – un document du cabinet fédéral ayant fait l'objet d'une fuite montre la mesure dans laquelle les PPP favorisent la manipulation du processus et la tromperie du public. En mai dernier, Paul Martin a annoncé qu'il ajoutait 150 millions de dollars à un engagement précédent de 300 millions de dollars. Mais le document du cabinet affirmait qu'aucune source de financement n'avait été trouvée et que personne ne savait très bien de quel compte devait venir l'argent. Le document proposait que les élus disent au public que les 150 millions de dollars faisaient partie de la contribution du Canada aux Olympiques de 2010, même si ce n'était pas vrai et que l'argent ne venait pas vraiment des fonds destinés aux Olympiques. Tout cela pour que les autres provinces ne sentent pas que la Colombie-Britannique obtenait plus que sa juste part du Fonds stratégique d'infrastructure. Pourquoi cette hâte, cette urgence de trouver une solution rapide et manipulée au problème interne ? C'est ici que le document est le plus révélateur. Les auteurs soutiennent qu'il faut prendre une décision rapide sur la source des fonds afin de permettre au gouvernement fédéral de signer une entente pour sa contribution parce que « ...la nature du processus de soumission pour un partenariat public-privé implique que les entreprises privées doivent bénéficier d'une plus grande certitude au sujet des engagements publics pour pouvoir mettre la touche finale à leurs soumissions. Si cette confirmation n'arrive pas ou est retardée, l'entreprise pourrait hésiter à poursuivre le processus ou à présenter des soumissions de qualité ». Même s'il faut pour cela mentir à la population.³
- L'année dernière, à Hamilton, en Ontario, le conseiller municipal Sam Merulla a appris qu'il devait payer de sa poche près de 5 000 \$ pour déposer deux demandes en vertu de l'accès à l'information liées à un PPP de 10 ans avec la American Water Services pour des services de distribution de l'eau potable et de traitement des eaux usées. Que voulait savoir le conseiller élu ? Tout simplement à combien s'élevaient les frais d'immobilisations de la ville pour ses usines de filtration.⁴
- Aussi en Ontario, il y a conflit entre le nouveau gouvernement libéral ontarien et le consortium international qui gère l'autoroute à péage 407. En août, le gouvernement a interjeté appel de la décision d'un arbitre qui avait déterminé que le gouvernement n'avait pas le pouvoir de contrôler les augmentations de péage pour l'utilisation de l'autoroute. Depuis quatre ans, les tarifs pour certaines heures de pointe sur l'autoroute ont augmenté de plus de 200 pour cent. Aux dernières élections, le gouvernement avait promis de prendre les mesures voulues pour contrôler les

augmentations de péage, mais le contrat de PPP semble empêcher toute action à cet effet. Il reste 94 ans au contrat (!), d'où l'appel interjeté par le gouvernement devant les tribunaux. Entre-temps, les propriétaires de la 407 cherchent à obtenir leur propre ordonnance de la cour pour obliger le régistrateur des véhicules automobiles à retirer aux automobilistes leur permis et l'immatriculation de leur véhicule en cas de défaut de paiement de leurs comptes de péage. Et, parce que le consortium est dirigé par une entreprise espagnole, le gouvernement de l'Espagne a menacé de bloquer un accord commercial entre le Canada et l'Union européenne si le gouvernement ontarien prenait d'autres mesures judiciaires pour empêcher les exploitants de la 407 d'augmenter le péage quand ils le veulent et du montant qu'ils veulent.⁵

- Il y a aussi le cas de l'hôpital en PPP William Osler à Brampton, en Ontario. Après une poursuite intentée par des défenseurs du système public de santé et une promesse électorale libérale de divulguer les détails des contrats au public, le gouvernement a fourni l'accès aux documents, qui ont été rassemblés dans une seule pièce. Pour examiner les documents liés à cette entente de 1,3 milliard de dollars, il faut réserver une période, limitée à deux heures, auprès de l'hôpital et promettre par écrit de ne pas photographier, ni reproduire aucun document. Malgré ces restrictions extraordinaires, les documents disponibles n'incluent aucune information financière et beaucoup d'autres éléments importants ont été supprimés ou omis. Des représentants de l'hôpital et du consortium ont expliqué la raison de ce secret extraordinaire : « Certaines données ne sont pas fournies parce qu'elles appartiennent exclusivement à ... (consortium)... Nous avons le droit, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, d'inclure ou non certains éléments sensibles d'un point de vue commercial ... (selon le porte-parole)... les frais d'emprunt et la valeur de l'ensemble du projet sont des données jugées commercialement sensibles. »⁶
- Dernièrement, un tribunal a jugé qu'un autre projet de PPP incroyablement secret était illégal. Un PPP destiné à réaménager le centre-ville de Maple Ridge, en Colombie-Britannique, a été annulé parce que la ville avait omis d'obtenir, par référendum, une approbation publique pour l'emprunt, comme l'exige la loi de Colombie-Britannique. Les promoteurs privés avaient réussi à convaincre la ville que leurs intérêts commerciaux seraient menacés si les détails du projet étaient soumis à l'examen public requis pour tenir un vote. En fin de compte, la cour a ordonné à la ville de verser 7,5 millions de dollars à l'entrepreneur privé pour pouvoir échapper à ses obligations contractuelles.⁷
- Il y a beaucoup d'autres exemples de PPP non démocratiques en Colombie-Britannique, comme la vente de l'actif de B.C. Rail au CN. Les contribuables de la Colombie-Britannique n'ont appris qu'après la signature que non seulement la durée du contrat est de 90 ans, comme l'avait d'abord admis le gouvernement, mais aussi qu'il prévoit l'option de 15 renouvellements de baux de 60 ans chacun. Devinez ce que cela donne en tout : la durée potentielle du PPP de B.C. Rail est de 990 ans ! Je n'invente rien.⁸

- Aussi en Colombie-Britannique, il y a le cas de l'hôpital en PPP d'Abbotsford. Non seulement le coût des paiements de location proposés a-t-il doublé entre 2001 et 2003, mais aussi ce prétendu processus « concurrentiel » ne comporte-t-il maintenant qu'un seul soumissionnaire (!) (Access Health Abbotsford). Normalement, un appel d'offres d'un gouvernement qui ne produit qu'un seul soumissionnaire est immédiatement annulé, mais parce que le gouvernement et les investisseurs privés ont tant misé sur le processus en PPP d'Abbotsford, le processus se poursuit allègrement et on tente toujours de faire croire qu'il est « concurrentiel ».⁹
- Toujours en Colombie-Britannique, le rapport du commissaire provincial de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée, qui a examiné le projet de sous-traitance à une société américaine (Maximus) de tous les dossiers patients individuels et personnels, confirme des craintes qui avaient été exprimées. Parce que l'entreprise sous-traitante est basée aux États-Unis, le principe de la portée extraterritoriale s'applique et toute l'information gérée par la société peut être saisie par le F.B.I., en vertu de la loi américaine sur le patriotisme (Patriot Act). Cette loi prévoit que des juges peuvent siéger de façon confidentielle dans des lieux d'audience gardés secrets et ordonner la saisie de certains dossiers personnels. Les entreprises à qui l'on ordonne de remettre des données privées doivent garder l'ordonnance secrète. Elles n'ont pas le droit de la révéler même à leurs propres avocats. Maintenant que la C.-B. a conclu un « partenariat » contractuel avec une société américaine, tous les dossiers médicaux et pharmaceutiques personnels des résidents de la Colombie-Britannique seront soumis aux dispositions extraordinaires et draconiennes de la Patriot Act.¹⁰

Je pourrais fournir bien d'autres exemples, mais je crois que ceux qui précèdent illustrent mon propos : une saine démocratie repose sur l'accès à une information et à une participation pleine et entière pour les citoyens, sur des avis et des jugements indépendants des fonctionnaires de l'État et sur l'obligation de rendre compte, tant au Parlement qu'aux électeurs.

Les partenariats public-privé menacent tout cela. Souvent, avec les PPP, des impératifs comme la certitude pour les investisseurs, la confidentialité commerciale, le contrôle exclusif de l'information et des contrats à long terme échappent aux contrôles normaux de notre système démocratique.

Celles et ceux qui se préoccupent de la chose publique et qui veulent protéger la démocratie au Canada doivent commencer à regarder de plus près les projets de PPP. Nous devons insister sur une divulgation complète de l'information, sur une participation entière du public, sur le pouvoir de décision de nos élus et sur l'obligation de rendre compte de nos fonctionnaires. Plus nous compterons sur les partenariats public-privé pour la prestation de services publics, moins nous serons en mesure de réaliser nos rêves pour le bien collectif.

NOTES

- 1 « Public/private partnerships pitched to NVD » (Les partenariats public-privé vendus au NVD) par Sherry Peters. North Shore News, 2 octobre 2002, page 3
- 2 Seul un bref sommaire de l'étude sur la faisabilité a été rendu public. Pour obtenir un exemplaire du sommaire, voir le site Web du projet R.A.V. à <http://www.rav.rapidtransit.com/en/reports.php> Le centre d'info du site Web fournit le prétexte suivant pour garder le secret : « ...certains renseignements devront rester confidentiels pendant le processus de concurrence et de sélection afin de protéger les intérêts du public et assurer un processus concurrentiel équitable et vigoureux ».
- 3 « Secret plan to explain R.A.V. funds: Cabinet document reveals Ottawa's attempt to hide \$150 million » (Un plan secret pour expliquer les fonds accordés au R.A.V. : un document du Cabinet révèle qu'Ottawa a tenté de cacher 150 millions de dollars) par Frances Bula. The Vancouver Sun, 4 octobre 2004, page A1
- 4 « Group helps fund Merulla's F.O.I. request » (Un groupe aide à financer la demande d'accès à l'information de Merulla), par Allan Pulga. The Hamilton Spectator, 22 mai 2004, page A7
- 5 « Ontario government will appeal Highway 407 toll-increase ruling » (Le gouvernement ontarien en appellera de la décision sur l'augmentation du péage de l'autoroute 407), par Frederic Tomesco. Bloomberg.com, 22 janvier 2005.
- « McGuinty not worried about highway toll fight » (McGuinty est confiant de remporter la lutte sur les péages de l'autoroute), par Keith Leslie. Cnews Canoe, 11 ao 2004. <http://cnews.canoe.ca/CNEWS/Canada/2004/08/11/pf-578049.html>
- « 407 selloff Toronto's own Churchill Falls » (La vente de la 407 est le Churchill Falls de Toronto), par John Barber. The Globe and Mail, 25 janvier 2005, page A10
- « Ontario toll Highway 407 owners seek court order to enforce law on plate denial » (Les propriétaires de l'autoroute à péage 407 en Ontario veulent obtenir une ordonnance de la cour pour faire appliquer la loi sur le refus de plaques d'immatriculation) Auto Service World, 26 juillet 2004
- 6 « Row erupts over P3 pact » (Un conflit éclate sur un pacte de PPP), par Theresa Boyle. Toronto Star, 16 mars 2004.
- « Newly released documents confirm massive hospital privatization » (De nouveaux documents . Ontario Health Coalition media release, March 15, 2004. <http://www.ontariohealthcoalition.ca>
- 7 Secret and Illegal: An Investigative Report into the Public Private Partnership Gone Wrong in Maple Ridge, B.C. Canadian Union of Public Employees, October 2002. <http://www.cupe.bc.ca/>
- 8 "No coverup" in rail deal: CN control of B.C. Rail could last for 990 years", The Vancouver Province, April 20, 2004, page A4 "When is a lease a sale? Try 990 years", by Ben Meisner. Prince George Citizen, April 21, 2004, page 4.
- 9 Review of the Request for Proposals: Abbotsford Hospital and Cancer Centre. Ron Parks and Associates, Inc. Investigative and Forensic Accounting for Hospital Employees' Union. December 24, 2003. <http://www.heu.org/2004/parks-review-of-rfp.pdf> Abbotsford Hospital Chronology of Events. Hospital Employees' Union. 2004. <http://www.heu.org/2004/abbotsford-hospital-chronology.pdf>
- 10 Privacy and the U.S.A. Patriot Act: Implications for British Columbia Public Sector Outsourcing. Information and Privacy Commissioner of British Columbia. October 2004. ISBN 0-7726-5236-8. http://www.oipbc.org/sector_public/usa_patriot_act/pdfs/report/privacy-final.pdf