

DES SERVICES PUBLICS DE QUALITÉ POUR NOUS TOUS



Les services et actifs publics municipaux, ça nous appartient.



Les municipalités du Canada sont les piliers de notre pays. Elles offrent les services qui nous permettent de vivre en santé et en sécurité. Elles construisent et entretiennent les systèmes qui traitent et distribuent l'eau potable aux résidences, puis retournent les eaux usées traitées dans l'environnement. Les municipalités s'occupent des réseaux de transport, des routes et des ponts qui nous permettent de nous déplacer rapidement et en toute sécurité, ce qui contribue à faire tourner l'économie.

Les municipalités fournissent aussi des services publics essentiels à la santé et au bien-être de la communauté, comme les services sociaux, les bibliothèques et les activités récréatives. Les administrations municipales et régionales ont la responsabilité des services et des installations qui assurent la salubrité de notre environnement, comme l'enlèvement des déchets et le traitement des eaux usées.

Or, nos municipalités ne peuvent pas se développer à leur plein potentiel. Le sous-financement, la privatisation et

les nouvelles responsabilités qui leur sont confiées menacent nos acquis économiques et sociaux. Il est grand temps de donner aux municipalités les moyens dont elles ont besoin pour se développer. C'est dans l'intérêt de leurs citoyens et du pays tout entier.

Les municipalités canadiennes souffrent d'un sous-financement chronique. Les programmes fédéraux et provinciaux d'infrastructure ne leur fournissent pas un financement suffisant et prévisible à long terme. D'ailleurs, peu de ces programmes couvrent les coûts de fonctionnement et d'entretien au-delà de l'investissement initial. Les municipalités disposent de peu de pouvoir pour augmenter leurs revenus. Leur population augmente et vieillit. De plus, les gouvernements fédéral et provinciaux ne cessent de leur transférer de nouvelles responsabilités, comme le logement et les services sociaux.

Au lieu de les financer adéquatement, les gouvernements fédéraux qui se sont succédé ont incité les municipalités à opter pour la privatisation, par l'entremise des partenariats public-privé (PPP).

Au Canada comme à l'étranger, l'expérience a démontré depuis longtemps que les PPP sont risqués, coûteux et antidémocratiques. De nouvelles preuves confirment que les PPP coûtent beaucoup plus cher que les infrastructures financées et exploitées par l'État. En plus, les PPP ne font pas l'objet d'une surveillance adéquate, ni d'évaluations indépendantes et impartiales. Pourtant, certains programmes, comme le nouveau Fonds fédéral pour le transport en commun, sont réservés exclusivement aux PPP.

La vérificatrice générale de l'Ontario expose les lacunes inhérentes aux PPP

En 2014, la vérificatrice générale de l'Ontario a entrepris un examen poussé du programme ontarien de PPP qui est administré par la société d'État provinciale Infrastructure Ontario. Elle s'est penchée sur 74 PPP (en Ontario, on dit PDMF pour plan de diversification des modes de financement), ainsi que sur l'ensemble des processus et des pratiques d'Infrastructure Ontario. Comme la vérificatrice générale a eu accès à des données qui ne sont pas publiques, son examen est exhaustif.

Les principales conclusions du rapport remettent en question l'ensemble du modèle PPP.

- ✓ Les 74 projets ont coûté huit milliards de dollars de plus que s'ils avaient été financés et exploités par l'État. De ce montant, 6,5 milliards de dollars correspondent à la différence entre le coût d'emprunt du privé et celui de l'État. Au total, ces PPP ont coûté près de 30 pour cent de plus que ce qu'aurait déboursé l'État s'il avait emprunté l'argent lui-même.
- ✓ Infrastructure Ontario a souligné que le secteur privé assumait une plus grosse partie des risques pour justifier la réalisation de ces 74 projets en PPP. Or, aucune preuve ou donnée empirique contenue dans

les évaluations de l'optimisation des ressources (ÉOR) réalisées ne permette d'appuyer cette hypothèse. Au contraire, on a pris des décisions cruciales en se basant sur des opinions sans fondement.

- ✓ Les cabinets-conseils qui ont procédé aux analyses de rentabilité et aux ÉOR avaient un parti-pris évident pour les PPP. En évaluant les « risques », des sommes dépassant les six milliards de dollars ont été comptabilisées deux fois. Une telle erreur comptable fausse la donne au chapitre des coûts. Et ce n'était pas leurs seules erreurs de calcul!
- ✓ L'évaluation du coût de la réalisation du projet en mode public comprend aussi des dépenses fictives, ce qui signifie que la facture supplémentaire associée à la réalisation en PPP risque d'être supérieure à huit milliards de dollars.
- ✓ L'estimation initiale des projets en PPP était aussi gonflée pour que le budget soit plus facile à respecter.
- ✓ Il y a très peu de concurrence entre les grandes entreprises du secteur des PPP. Cinq compagnies ont obtenu plus de 80 pour cent des projets parrainés par Infrastructure Ontario et deux sociétés de gestion d'installations se sont partagées la majorité des contrats ayant une dimension maintenance.
- ✓ Pour plusieurs projets, Infrastructure Ontario a été incapable de fournir à la vérificatrice générale une déclaration de conflit d'intérêts ou une divulgation de relation dûment signée par les personnes qui évaluent les propositions. C'est particulièrement inquiétant étant donné que plusieurs acteurs de l'industrie des PPP, dont des élus, ont fait la navette entre le secteur privé et les agences gouvernementales de PPP.

Dans l'ensemble, les PPP ontariens ont coûté en moyenne 29 pour cent de plus que si les mêmes projets avaient été financés et livrés par l'État. C'est encore plus pour les projets incluant d'importants contrats d'exploitation et de maintenance. Avec de tels « extras », un PPP coûte plus

cher que son équivalent public même si le fonds fédéral PPP Canada subventionne 25 pour cent du projet.

Six des 74 PPP examinés par la vérificatrice générale de l'Ontario concernaient des projets de transport en commun. Bien qu'Infrastructure Ontario n'ait joué qu'un rôle de conseiller pour les projets de train léger d'Ottawa et de Waterloo, la société d'État était impliquée au chapitre de l'approvisionnement pour quatre autres projets. Le gouvernement fédéral a pour sa part décidé que tous les projets de transports qu'il financera dorénavant devront être réalisés en PPP, ce qui signifie que les municipalités risquent de subir les conséquences négatives dénoncées dans le rapport Lysyk, coûts supérieurs et évaluations biaisées notamment. La Fédération canadienne des municipalités demande au gouvernement fédéral plus de flexibilité et de pouvoir discrétionnaire pour les municipalités, afin que celles-ci ne soient pas obligées d'accepter un PPP pour obtenir une subvention fédérale.

En Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick, au Québec, en Colombie-Britannique et au niveau fédéral, des vérifications similaires avaient déjà révélé que certains PPP étaient plus coûteux que l'option étatique. Le rapport ontarien va plus loin. Il fait état de problèmes systémiques, autant pour le programme de PPP de la province que pour la méthodologie utilisée. Ces problèmes sont toutefois répandus ailleurs au pays puisque le gouvernement fédéral et la plupart des autres provinces se sont dotés d'agences de PPP dont le fonctionnement est presque identique à celui d'Infrastructure Ontario.

Ces agences ont des mandats contradictoires, car elles doivent à la fois promouvoir et évaluer les PPP. Dans leurs ÉOR, elles recommandent toujours le mode PPP, bien qu'elles ne révèlent jamais tous les détails de leur analyse.

Le rapport ontarien revêt une importance encore plus grande, compte tenu que le gouvernement Harper force les municipalités à opter pour un PPP. Sinon, elles ne recevront pas de financement fédéral pour leurs projets d'infrastructures qui doivent être obligatoirement évalués par PPP Canada, l'agence fédérale des PPP.

Très peu de PPP municipaux ont été examinés par un vérificateur ou un autre tiers indépendant, mais une étude universitaire sur la nouvelle usine de traitement des eaux usées de Regina a été réalisée par deux professeurs du département de commerce de l'Université de Regina, Bill Bonner et Morina Rennie. Leur étude renforce les préoccupations entourant l'évaluation des PPP. Dans un exposé récent sur leurs travaux de recherche, les auteurs ont critiqué l'absence de transparence entourant les raisons financières qui justifient l'octroi d'un contrat en PPP d'une durée de 30 ans pour ce projet.

Leur analyse fait ressortir « un manque de faits vérifiables » dans l'analyse de rentabilisation et les pièces justificatives qui servent à valider et à promouvoir le projet. Dans les documents remis aux chercheurs, les données de base sur l'ÉOR étaient « abondamment caviardées », malgré une demande d'accès à l'information. Ainsi, les citoyens sont incapables d'évaluer ou de vérifier les prétentions de la ville qui affirme, par exemple, qu'il en coûterait 276 dollars de plus par année à chaque citoyen si l'usine de traitement était construite en mode public. Malheureusement, les partisans d'une usine publique ne disposent que de documents censurés pour contester les chiffres avancés par la ville. Les professeurs Bonner et Rennie parlent d'une « guerre de chiffres venus de nulle part ».

Les PPP offrent très peu de transparence et de reddition de comptes, les détails financiers des décisions étant gardés secrets. Quand un vérificateur général se penche sur un PPP, les contrats sont déjà signés et l'argent dépensé. Nous avons besoin d'une reddition de comptes beaucoup plus importante en amont, avant que ces contrats à très longue durée ne soient signés.

Le fédéral exerce une pression croissante en faveur des PPP

Dans les années 1990 et au début des années 2000, alors que les Libéraux étaient au pouvoir, le gouvernement fédéral a commencé à faire pression sur les municipalités pour qu'elles signent des PPP. Depuis leur arrivée au pouvoir en 2008, les Conservateurs ont accéléré la cadence, créant PPP Canada, une agence qui se consacre à la promotion,

à l'évaluation et au financement des PPP. Cette agence a les municipalités dans sa mire. Elle cible particulièrement les projets portant sur les réseaux d'eau et d'eaux usées, le transport en commun, le réseau routier local, la gestion des déchets et la production d'énergie à partir des déchets.

De plus, le gouvernement conservateur a fait du recours à la privatisation une condition à l'octroi du financement fédéral. Depuis le budget 2014, les subventions du Fonds Chantiers Canada pour les projets de plus de 100 millions de dollars doivent faire l'objet d'une évaluation pour réalisation en mode PPP. Cette évaluation est faite par PPP Canada, l'agence dont le mandat consiste à multiplier le nombre de PPP au Canada. Si PPP Canada juge que le projet est viable en mode PPP, le gouvernement accorde la subvention seulement si la municipalité accepte d'opter pour la privatisation. Cette politique antidémocratique prive l'administration municipale de son pouvoir de choisir le mode d'acquisition et de gestion de ses propres projets d'infrastructure.

Pire encore, le nouveau Fonds Chantiers Canada est moins généreux, en plus d'être assorti d'exigences complexes et nébuleuses, ce qui ralentit le dépôt des demandes et retarde les projets. Évidemment, l'évaluation PPP obligatoire ajoute des retards additionnels.

La volonté du fédéral d'imposer les PPP s'est encore une fois manifestée avec la création du Fonds pour le transport en commun annoncée dans le budget 2015. Bien qu'on ne connaisse pas encore tous les détails de ce fonds, une chose est sûre : toutes les demandes devront passer par PPP Canada. Les municipalités seront donc obligées de s'engager dans des PPP coûteux pour privatiser le financement et l'exploitation de leurs projets de transport en commun.

Le Fonds pour le transport en commun aurait pu permettre de réduire le coût environnemental et économique des embouteillages. Malheureusement, le plan fédéral n'apporte ni financement des immobilisations, ni accès à un financement étatique à bas prix. Le coût des projets municipaux va exploser, un cadeau destiné aux grandes entreprises et aux bailleurs de fonds privés.

Parmi les autres initiatives fédérales, mentionnons aussi le rehaussement des normes pour le traitement des eaux usées, et ce, sans aucun financement supplémentaire pour la mise à niveau des installations. En refusant de faire sa juste part au chapitre du financement, le gouvernement fédéral force les municipalités à opter pour les PPP.

PPP et dettes des municipalités : une bombe à retardement

Le gouvernement fédéral force les municipalités à signer des PPP de longue durée. Ces contrats engagent des dépenses futures, ce qui limitera les possibilités d'investir ailleurs. Ainsi, les futures administrations municipales auront les mains liées pendant plusieurs décennies.

Au Canada, on commence à voir les effets cumulatifs des dettes à long terme associées aux PPP. En Ontario, on dénombre 74 PPP dont le passif total est estimé à plus de 36 milliards de dollars. Mais comme les montants réels de ces engagements à long terme sont gardés secrets, le passif pourrait être deux fois plus important. Il serait alors de 15 000 dollars par ménage.

En 2014, la vérificatrice générale de la Colombie-Britannique a publié une étude comparative entre le coût de réalisation des projets par l'État et celui de leur réalisation par le privé en mode PPP. Selon elle, il en coûte près du double au gouvernement pour emprunter par l'entremise d'un PPP plutôt que directement. Sur 35 ans, soit la durée moyenne des PPP, cet « extra » représente plus de deux milliards de dollars, uniquement en financement privé.

La Private Finance Initiative du Royaume-Uni, celle-là même qui a inspiré le modèle canadien des PPP, a entraîné ce pays dans une véritable crise fiscale. Le bilan de ce programme de PPP en place depuis les années 1990 est très lourd. Pour 720 contrats en PPP, l'État a dû déboursier 88 milliards de dollars et contracter une dette estimée à 222 milliards de livres sterling auprès des banques et des entreprises. Tout cela pour des actifs évalués à 56,5 milliards de livres sterling.

Le financement des PPP par la vente d'actifs

Tandis que les gouvernements continuent à faire la promotion des PPP, certains d'entre eux explorent d'autres formes de privatisation, notamment le « recyclage d'actifs ». Cette approche n'est rien d'autre qu'une nouvelle manière de privatiser, en tout ou en partie, un actif public comme une société d'État ou un édifice gouvernemental. L'actif est « recyclé » lorsque le gouvernement ou la société le vend ou l'hypothèque pour toucher de l'argent qu'il investira ensuite dans de nouveaux projets d'infrastructure en PPP. En Ontario, le gouvernement libéral utilise cette méthode d'emprunt coûteuse et à courte vue pour cacher une partie de la dette à la population.

Jusqu'à récemment, un gouvernement accroissait son parc d'actifs publics en empruntant directement et en investissant dans les infrastructures. Puis, il remboursait l'emprunt à l'aide des économies obtenues grâce à l'augmentation de la productivité générée par son investissement. Le recyclage d'actifs augmente les coûts à long terme, parce que le gouvernement devra maintenant payer un loyer pour continuer à utiliser l'actif privatisé. Il augmente aussi le coût d'emprunt, puisque le secteur privé emprunte à taux plus élevé que le gouvernement pour financer les nouvelles infrastructures.

L'État qui se départit d'actifs essentiels fait le mauvais choix, comme on le voit avec le gouvernement ontarien qui souhaite vendre sa participation majoritaire dans Hydro One, sa société de transmission et de distribution d'électricité. Cette décision entraînera un manque à gagner permanent, car le gouvernement se privera des revenus d'Hydro One qui se chiffrent dans les milliards de dollars par année. Les revenus générés par la vente serviront en partie à créer un fonds pour les infrastructures de transport qui permettra de financer d'autres PPP. Non seulement cette approche est plus coûteuse, mais elle ne prévoit rien pour le remplacement des infrastructures de transport à la fin de leur vie utile. On ne sait donc pas comment on financera le remplacement éventuel des infrastructures, ni ce qu'il faudra privatiser pour le faire.

Les obligations à impact social

L'obligation à impact social (OIS) est une autre forme émergente de privatisation. Il s'agit d'un mécanisme de financiarisation et de privatisation de la prestation des services sociaux. Les banques et les financiers privés présentent l'OIS aux municipalités sans le sou comme une innovation qui permet de reporter ou de réduire le coût de la prestation des services. Les municipalités sont sensibles à ces arguments, parce qu'elles doivent composer avec la croissance démographique et les nombreux services que les autres niveaux de gouvernement ont pelletés dans leur cour.

Le postulat selon lequel le secteur privé peut améliorer la prestation des services est à la base des OIS. Or, de nombreuses études démontrent que les procédés de « rémunération au rendement » ou « à la réussite » du secteur privé n'améliorent pas la prestation des services sociaux. En plus de leur permettre de réaliser des profits, les OIS octroient aux financiers privés un niveau de contrôle dangereux sur les services sociaux et sur les priorités en la matière. Pourtant, il est bien plus simple et économique d'améliorer la prestation des services sociaux publics en les finançant adéquatement qu'en empruntant à des financiers privés à huit ou 12 pour cent par année.

Heureusement, des solutions moins coûteuses et mieux adaptées que les obligations à impact social existent. On peut assurer un financement de base stable et suffisant aux services sociaux publics. On peut aussi mener une étude exhaustive permettant d'identifier les secteurs où un financement public supplémentaire ciblé pourrait être injecté pour améliorer les services et réduire les coûts à long terme, par exemple des services comme les programmes d'acquisition de compétences et de réinsertion sociale des contrevenants, les programmes de services de garde et d'aide aux enfants et aux jeunes parents à risque, ou encore les programmes d'éducation préscolaire dans les communautés à risque.

La tendance mondiale est au public, pas au privé

Le gouvernement fédéral nage à contre-courant en poussant les municipalités vers la privatisation. Pour s'en convaincre, on a qu'à regarder ce qui se passe à l'échelle mondiale avec les services privatisés d'eau et d'eaux usées. Partout dans le monde, des villes annulent ou refusent de renouveler leurs contrats avec les entreprises privées du secteur de l'eau. Au cours des 15 dernières années, 235 contrats dans 37 pays, touchant une population totale de 100 millions de personnes, ont ainsi pris fin.

Une étude récente sur cette tendance conclut que le rapatriement à l'interne des services privatisés ou « remunicipalisation » redonne aux administrations locales le pouvoir dont elles ont besoin pour élaborer des services d'eau socialement responsables, écologiquement durables et de qualité supérieure, pour les citoyens d'aujourd'hui et de demain.

Selon cette étude, la privatisation a entraîné « un piètre rendement, un sous-financement, des conflits autour des coûts d'exploitation, une hausse des tarifs, des problèmes de surveillance, un manque de transparence financière, des licenciements et une baisse de la qualité du service ».

En France, 94 communautés ont repris le contrôle sur leurs réseaux d'aqueduc et d'égout. Aux États-Unis, 58 communautés ont récupéré la propriété et l'exploitation de leurs réseaux, ce qui leur a permis d'améliorer le service et de réduire les coûts. Dans 18 petites communautés américaines, la remunicipalisation a diminué les coûts de 21 pour cent en moyenne. Houston a réduit ses coûts de 17 pour cent, économisant ainsi deux millions de dollars par année. En Ontario, la ville de Hamilton a économisé 5,7 millions de dollars en trois ans en mettant fin au PPP sur l'exploitation de l'eau potable et des eaux usées. Cela lui a aussi permis d'améliorer le rendement et de rehausser les normes de l'usine de traitement.

Construire des communautés plus fortes

D'un bout à l'autre du pays, les municipalités petites et grandes survivent et s'épanouissent grâce aux infrastructures et aux services publics. Ces derniers génèrent les conditions socioéconomiques qui rehaussent notre qualité de vie, qui égalisent les chances et qui nourrissent la prospérité collective. La présence de services publics accessibles et abordables et la reddition de comptes permettent d'assurer la participation de tous les citoyens à la vie démocratique. Les actifs communautaires détenus et contrôlés par l'État génèrent de la richesse aux plans économique et social, en plus de contribuer au développement durable de nos communautés.

Les administrations municipales sont propriétaires et responsables de plus de la moitié des infrastructures publiques du pays. Comme une bonne partie de ces infrastructures approchent de la fin de leur vie utile, il faudra les réparer ou les remplacer. Même si les municipalités du Canada subissent une pression incroyable, la privatisation par le truchement des PPP n'est pas la solution à la crise des infrastructures. Les taux d'intérêt étant à leur plus bas et le secteur public conservant un avantage important sur le privé en termes de coût d'emprunt, c'est le bon temps pour accroître l'investissement dans des infrastructures financées, détenues et exploitées par l'État.

Il existe des avenues plus économiques et plus efficaces que le PPP, le recyclage d'actifs et les autres mécanismes de privatisation : l'emprunt et l'investissement directs par l'État, les obligations vertes ou d'infrastructures qui permettent aux régimes de retraite et aux investisseurs privés d'accéder à des placements à faible risque sans devenir propriétaires des infrastructures, ou encore l'investissement dans des projets d'immobilisation productifs, comme les services d'eau, de chauffage et d'électricité et les petites centrales électriques écologiques.

Un programme d'infrastructure entièrement public permettra de créer de bons emplois, de dynamiser l'économie et de laisser aux générations futures des actifs plutôt que du passif à long terme.

Pour en savoir plus, visitez le scfp.ca/municipalites

