



**Partenariats public-privé :**

## **Les leçons à tirer d'une expérience malheureuse**

**Communication de Marie Blais, vice-présidente de la FNEEQ-CSN  
à la VIe conférence de l'enseignement supérieur et de la recherche  
de l'Internationale de l'Éducation**

Malaga, novembre 2007

Bonjour à toutes et à tous,

La FNEEQ représente plus de 12 000 enseignantes et enseignants de collèges et 8 000 enseignants universitaires à statut précaire. Elle est affiliée à la Confédération des syndicats nationaux (CSN), une centrale comptant plus de 300 000 membres qui oeuvrent aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public, notamment en santé et en éducation.

Dans cet exposé, je traiterai d'abord de la conjoncture qui favorise l'introduction des PPP en éducation, je présenterai ensuite une brève analyse des enjeux entourant ces partenariats et je terminerai mon exposé par la description d'un cas récent et malheureux, qui illustre bien nos craintes face aux PPP.

Lors d'un conseil confédéral, en mars dernier, la CSN s'est formellement opposée à cette forme de privatisation dans les services publics. Mon intervention reprend certains éléments de cette analyse.

### **La montée du néolibéralisme**

Depuis le début des années 1980, le crédo néolibéral cherche à réduire le rôle de l'État en préconisant la privatisation de larges pans des services publics. Le phénomène s'observe partout et prend diverses formes dans différents pays.

Prenant pour prémisse que le secteur privé est plus efficace, des institutions comme le FMI, la Banque mondiale et l'OCDE contribuent, depuis plus de 20 ans, à propager la vision que les services publics regorgent de personnel, mais restent incapables de livrer efficacement leurs services. En outre, ces institutions refusent systématiquement de reconnaître la contribution des services publics à l'équité sociale et à la croissance économique des collectivités.

Ces organismes et leurs partenaires (banques, fonds d'investissement, multinationales, entrepreneurs privés, firmes-conseil spécialisées, partis politiques, groupes de recherche orientée, médias et gouvernements de droite) ont fait et continuent de prôner des réformes des services publics. Ces réformes tentent d'introduire notamment des méthodes de gestion du secteur privé dans le secteur public (nouveau management public), des propositions qui favorisent la sous-traitance ou encore la construction immobilière ou la gestion de services en mode PPP.

## **Au Québec, le gouvernement épouse clairement l'idéologie néolibérale**

Au Québec, depuis son élection en avril 2003, le gouvernement libéral de Jean Charest applique systématiquement l'idéologie néolibérale: réforme de l'État et « modernisation » de la gestion publique, libéralisation des services publics avec une orientation marquée vers la privatisation, révision du code du travail qui favorise la sous-traitance, loi spéciale et répressive qui impose les conditions de travail à plus de 300 000 salariés de l'État et qui les muselle jusqu'en 2010.

Pour le gouvernement québécois actuel, l'introduction des partenariats public-privé est la pierre angulaire de la modernisation du fonctionnement de l'État. C'est dans ce contexte qu'en décembre 2004, il a adopté la loi 61 créant l'Agence des partenariats public-privé du Québec afin de conseiller le gouvernement sur les façons de réduire la taille de l'État et d'améliorer les services.

Au Québec, depuis longtemps, le secteur privé est actif dans la gestion et l'offre de certains services publics. Par cette loi, le gouvernement introduit un cadre juridique qui favorise et qui entend baliser les relations entre les secteurs privé et public.

## **Qu'est-ce qu'un PPP ?**

Je reprends la définition qui se retrouve à l'article 6 de la loi 61 créant l'Agence des partenariats public-privé du Québec :

*Un PPP est un contrat à long terme par lequel une entreprise du secteur public associe une entreprise du secteur privé, avec ou sans financement de celle-ci, à la conception, à la réalisation et à l'exploitation d'un ouvrage public. Un tel contrat peut avoir pour objet la prestation d'un service public.*

*Le contrat stipule les résultats à atteindre et établit un partage des responsabilités, des investissements, des risques et des bénéfices dans un objectif d'amélioration de la qualité des services offerts aux citoyens.*

Les PPP peuvent ainsi prendre différentes formes et épouser divers degrés de privatisation dans les multiples secteurs où ils s'appliquent : énergie, communications, santé, eau, éducation, transport en commun, routes, résidences, équipements culturels, etc.

## **Pourquoi la CSN s'oppose aux PPP en tant que mode de financement, de propriété, de gestion et d'exploitation des infrastructures et des services publics ?**

D'abord pour une raison qui peut paraître triviale, mais qu'il importe de rappeler : l'entreprise privée cherche le profit et donc, entend livrer nécessairement le minimum de services pour un maximum de bénéfices. On conviendra que les garanties de qualité, dans un tel contexte, sont pour le moins douteuses. Mais il existe aussi d'autres enjeux, et il importe de déconstruire les arguments des partisans des PPP.

### **1. Les PPP réduisent-ils les coûts ?**

Les partisans des PPP postulent que le secteur privé est plus efficace que le secteur public et allègent qu'un partenariat améliore la productivité tout en réduisant le coût des services, ce qui permet d'obtenir une « valeur ajoutée ».

Mais dans la réalité, il s'avère qu'un PPP tend plutôt à gonfler les coûts: le coût du capital est plus élevé, puisqu'une entreprise privée emprunte à un taux supérieur à celui du gouvernement; la marge de profit de chaque partenaire fait également gonfler les coûts de même que les importants frais juridiques et commerciaux qu'entraînent des contrats complexes et, finalement, l'étalement de ces coûts dans le temps.

### **2. Les PPP allègent-ils les finances publiques (off balance sheet)?**

Dans un contexte où les gouvernements doivent contrôler leurs dépenses, au Québec, une loi interdit de présenter un budget déficitaire.

Or un PPP permet à un gouvernement d'inscrire une dépense publique à l'extérieur du champ de ses activités, par une règle comptable dite « externalisation hors bilan », évitant par ce moyen de l'inscrire à sa dette. Autrement dit, un projet en PPP n'apparaît pas dans le calcul de la dette, ce qui peut être fort utile politiquement, puisque l'opération n'a aucun impact officiel sur les finances publiques.

### **3. Un partage égal des risques?**

Les partisans des PPP insistent sur le fait que le promoteur privé assume des risques à la place du gouvernement. L'expérience des PPP démontre plutôt que la liste des risques à couvrir est longue et que ces risques sont, eux, surévalués.

Or, sur le plan juridique, l'État demeure toujours responsable des risques imprévus et des risques de force majeure, tout comme il demeure responsable de la sauvegarde des enjeux d'intérêt public en cas de banqueroute, de cession ou de difficulté du privé ou de l'un de ses partenaires. Comme l'État doit également payer pour une forme « d'assurance » concernant la couverture de ces risques, dans les faits, sa facture est plus élevée.

### **4. Création de quasi-monopole**

Pour les partisans du secteur privé, la concurrence du marché est gage d'efficience, il faut donc encourager et assurer des conditions de « saine » concurrence.

Dans le cas des PPP, le facteur concurrentiel disparaît dès la première étape, c'est-à-dire au moment où une firme privée obtient un contrat. À partir de ce moment, cette firme a un accès

privilegié à l'information et donc une « avance » réelle face à ses concurrents. Dès lors, la longue durée des PPP permet d'établir aussi un quasi-monopole dans un domaine particulier.

Ainsi, plutôt que de favoriser la concurrence, les PPP créent plutôt des monopoles d'expertise qui laissent à certaines entreprises le champ libre pour imposer leurs règles et conditions.

### **5. Perte d'expertise du secteur public**

Le secteur privé prétend être plus efficace et compétent que le secteur public. Il est vrai qu'en matière de PPP, les décideurs du secteur public sont moins expérimentés que leurs partenaires privés lors de la négociation des contrats en mode PPP et ils sont, au départ, désavantagés pour fixer les objectifs de performance et les exigences de suivi ou d'ajustement.

Le risque est donc réel que les PPP, plutôt que d'aider à rehausser les compétences publiques, rendent les autorités publiques progressivement dépendantes des partenaires privés, ceux-ci ayant consolidé leurs expertises, équipements et réseaux durant ces contrats de longue durée. Parallèlement, le secteur public perd son expertise en matière d'entretien et de gestion des services et se retrouve, aussi dans ce domaine, à la merci du secteur privé.

### **6. La pérennité des actifs publics grâce aux PPP**

Finalement, dernier argument de la promotion des PPP, ils assureraient mieux la pérennité ou la longévité des actifs publics, si le contrat prévoit qu'à l'échéance, le partenaire privé remet ou revend pour une somme symbolique l'actif ou l'équipement « entretenu » au secteur public. Le promoteur privé entretiendrait mieux et donc assurerait la pérennité des actifs. Pourtant, on obtiendrait le même résultat à meilleur coût si le secteur public avait les moyens d'entretenir et de gérer des infrastructures.

## **Examinons un cas qui s'est produit récemment au Québec et qui confirme certaines de ces inquiétudes**

Au Québec, le financement public des universités s'avère insuffisant. La plupart d'entre elles ont un urgent besoin de locaux. Comme le ministère de l'Éducation finance de moins en moins les espaces, les universités doivent trouver d'autres modes de financement à cet égard. Les universités les plus riches profitent de leurs fondations bien garnies, les universités les plus jeunes, souvent moins riches, n'ont pas cette chance et font de plus en plus appel au secteur privé.

Une filiale d'un promoteur immobilier de New-York, laissant miroiter des revenus importants, propose à une université québécoise vivant un sous-financement chronique de construire en mode PPP un pavillon universitaire, des résidences étudiantes, un édifice à bureaux et un garage souterrain de 800 places qui intègre une gare routière. Cet ambitieux projet revitaliserait un quadrilatère du centre ville de Montréal.

À l'hiver 2005, cette université présente au Conseil d'administration le projet, évalué à 325 millions de dollars. L'Université s'est engagée à payer à cette firme une rente emphytéotique de 17,2 millions de dollars par année pendant 30 ans.

En avril, l'Université émet des obligations pour 269 millions de dollars afin de financer le projet. Cette entreprise, de son côté, n'a rien investi.

### ***Révision du projet***

En novembre 2005, un rapport préparé par la firme de vérification remet en cause la rentabilité du projet. La firme privée avait notamment surestimé les revenus provenant de la location des espaces à bureaux. La réduction du nombre de places de stationnement de 800 à 600 a aussi réduit la rentabilité du projet.

Comme la rentabilité du projet est moindre, l'Université cherche à le réviser et à rouvrir le contrat avec la firme. Dès l'hiver 2006, les négociations sont entamées. Les négociations se révèlent très difficiles et elles durent toujours. Toutes ces négociations se font dans le plus grand secret.

Comme la rentabilité du projet n'est plus au rendez-vous, en décembre 2005, l'agence de cotation new-yorkaise Moody's abaisse la cote de crédit de l'Université. En mars 2006, comme il n'y a pas toujours pas d'entente avec la firme, Moody's décote à nouveau les obligations émises.

### ***Pressions sur le budget de fonctionnement***

Ces décisions immobilières, avec le coût de plus en plus élevé du capital, creusent un trou de l'ordre de 200 à 300 millions de dollars dans le fonds des immobilisations de l'université, ce qui engendre évidemment des pressions sur le budget de fonctionnement. Le déficit du budget de fonctionnement s'accroît et le déficit accumulé quadruple en 2 ans passant de 28 millions de dollars à 86 millions de dollars en 2008.

### ***Plan de redressement***

En juin 2007, à la demande du ministère de l'Éducation, l'Université dépose un plan de redressement qui engendre des compressions de l'ordre de 129 millions de dollars, étalées sur 5 ans. Price Waterhouse Coopers va réaliser ce plan, puis cette proposition sera étudiée par une deuxième firme comptable, Ernst & Young pour le compte du ministère.

Dernier élément et non le moindre, comme l'Université croule sous le déficit, le 1<sup>er</sup> septembre 2007, le gouvernement québécois reprend ce projet.

## **Que peut-on conclure de ce cas?**

### ***Partage inégal du risque***

Comme nous le disions précédemment, ce cas illustre éloquemment à quel point le partage des risques peut être inégal: le financement et les dépassements dans les coûts de construction ont été assumés dans un premier temps par l'Université, puis par le gouvernement. Dans les PPP, les coûts sont socialisés et les profits, privatisés.

### ***La formule des PPP est très rigide et sa complexité favorise l'entreprise privée***

Les revenus n'étant pas au rendez-vous, l'Université désire réviser le projet. L'entreprise privée refuse et s'assoie sur son contrat en béton. Pour réaliser cette négociation, l'Université doit faire appel à des experts, ce qui accroît d'autant les coûts du projet.

L'ensemble de ces négociations se déroule dans le plus grand secret. Le mode PPP, et c'est une tendance générale, vient limiter la transparence, des pans entiers d'information ne sont plus accessibles, placés sous le sceau de la confidentialité d'affaires.

### ***Les PPP limitent le rôle et le fonctionnement de l'État***

Nous craignons que des experts exercent des responsabilités et des expertises à la place de l'État, qu'ils viennent, de par leur rôle de partenaires de l'État et avec l'appui de leurs réseaux d'influence, orienter les priorités d'investissements et les politiques publiques dans le sens de leurs intérêts corporatifs.

Ce cas illustre tout à fait cette inquiétude. Le plan de redressement des activités va être passé au crible par des firmes comptables fort peu sensibles à la mission universitaire. Cette perspective inquiète grandement l'ensemble de la communauté de cette université, qui doit actuellement se mobiliser pour tenter de sauver l'établissement.

## **En conclusion, il faut souligner un dernier enjeu, qui n'est pas le moindre : l'impact de cette dérive sur l'ensemble des personnels de l'Université.**

La prochaine période sera sous le signe de l'austérité et de la rationalisation : gel des embauches de professeurs, non remplacement des personnels, augmentation des frais afférents pour les étudiants. Les précaires seront particulièrement touchés. La programmation sera touchée par l'augmentation de la taille des groupes-cours et par une offre de cours coupée. Toutes les missions de cette université et tous les personnels seront touchés.

Selon le credo néolibéral, les PPP ont pour objectif l'amélioration des services disponibles. Le cas étudié nous démontre plutôt qu'un PPP peut ébranler une institution et remettre en cause ses missions. Et c'est le sens du message que je voulais vous livrer : un PPP peut se révéler un leurre qui coûte cher.