

Partenariat Public-Privé ou Promotion du Patrimoine Public ?

**Mémoire présenté à la Commission
des finances publiques lors des
auditions publiques sur le projet de
loi n° 61 : *Loi sur l'Agence des
partenariats public-privé du Québec***

Par la Centrale des syndicats du Québec

Septembre 2004

La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) représente environ 170 000 membres, dont plus de 100 000 font partie du personnel de l'éducation.

La CSQ compte 13 fédérations qui regroupent environ 250 syndicats affiliés en fonction des secteurs d'activité de leurs membres ; s'ajoute également l'Association des retraitées et retraités de l'enseignement du Québec (A.R.E.Q.).

Les membres de la CSQ occupent plus de 350 titres d'emploi. Ils sont présents à tous les ordres d'enseignement (personnel enseignant, professionnel et de soutien) de même que dans les domaines de la garde éducative, de la santé et des services sociaux (personnel infirmier, professionnel et de soutien, éducatrices et éducateurs), du loisir, de la culture, du communautaire et des communications.

De plus, la CSQ compte en ses rangs 69 % de femmes et 25 % de jeunes âgés de moins de 35 ans.

Mémoire de la CSQ sur les PPP

Le projet de loi 61, *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*, déposé par la ministre responsable de l'Administration gouvernementale et présidente du Conseil du trésor, doit s'analyser à la lumière du *Plan de modernisation 2004-2007, Moderniser l'État pour des services de qualité aux citoyens* et la *Politique cadre sur les partenariats public-privé*. Ces documents, plus que le projet de loi, présentent en détail la vision de ce gouvernement au sujet de la gouvernance de l'État québécois. C'est donc à la lumière de ces documents que nous analysons le projet de loi 61.

Notre mémoire¹ s'attarde, dans un premier temps, à une analyse critique de la vision de l'État québécois mise de l'avant par le gouvernement et, dans un deuxième temps, sur le terme *partenariat public-privé*, expression très en vogue lorsque vient le temps de traiter de gestion publique et de réformes gouvernementales.

La troisième partie de notre mémoire présente nos commentaires sur le projet de loi. Enfin, la dernière partie aborde les mécanismes que le gouvernement québécois devrait adopter pour promouvoir et protéger les biens sociaux, soit les services et les biens publics dans le sens du bien commun.

1. La proposition gouvernementale

En toute concordance avec ce qui est dit par ce gouvernement depuis son élection, le message de la présidente du Conseil du trésor reprend les grandes lignes de la conception libérale de l'État québécois :

Le *statu quo* n'est pas un choix responsable. On ne peut placer le Québec à l'abri de la mondialisation ou des conséquences des changements démographiques. On ne peut exiger plus d'effort des contribuables qui sont les plus taxés du continent. On ne peut imaginer alourdir indéfiniment notre dette collective et reporter ainsi sur nos enfants notre incapacité à ajuster nos dépenses à notre richesse.

Pour réussir notre entrée dans le siècle nouveau, pour accroître notre prospérité, pour rester fidèles à nos idéaux de justice et de compassion et conserver les services publics auxquels nous tenons, nous devons repenser nos façons de faire. Il faut recentrer l'action de l'État sur ses missions essentielles, faire confiance aux régions et à ceux qui agissent en première ligne, s'ouvrir aux partenariats et aux pratiques innovatrices, privilégier les

¹ La rédaction de ce mémoire s'appuie sur les travaux de recherche de Gabriel Danis, conseiller à la CSQ et publiés dans le document *Les partenariats public-privé (PPP) : mythes, réalités et enjeux*, Conseil général. A0304-CG-079. 26, 27, 28 mai 2004.

services aux dépens des structures. En un mot, il faut moderniser l'État québécois. [...]

Cet État moderne ne doit pas empêcher les citoyens de prendre en charge leurs affaires. Il est fini le temps où l'État intervenait dans chaque recoin de l'économie au risque d'étouffer le goût du risque et la passion d'entreprendre – qui sont les clés de la prospérité. Il faut reconnaître de façon lucide que l'État ne peut plus se permettre le luxe de se passer du savoir-faire de nouveaux partenaires, de l'apport des nouvelles technologies ou de l'initiative des acteurs locaux².

Le Plan de modernisation déposé par la présidente du Conseil du trésor repose sur l'affirmation que nous sommes arrivés au bout du « modèle québécois », que l'État n'est plus adapté à la réalité des années 2000 et qu'il faut le recentrer sur ses « missions essentielles ». Ce jugement sur l'État québécois est fortement idéologique. Il s'inspire des principes de la nouvelle gestion publique qui pose l'efficacité au centre des réformes à entreprendre dans la gestion des affaires publiques et la responsabilité première, voire unique, des élus dans l'élaboration des politiques, des programmes et des orientations gouvernementales, les fonctionnaires devenant des exécutants et la société civile une entité négligeable.

Cette approche de la gouvernance de l'État s'appuie sur l'école de pensée de la Nouvelle gestion publique qui préconise une amélioration des marges de manœuvre des gestionnaires en suggérant l'introduction de règles d'imputabilité qui se traduisent par des indicateurs de performance pour ces derniers. Elle privilégie une plus grande décentralisation de la prise de décision. Elle suppose aussi un allègement réglementaire, notamment en matière de relations du travail. Combinées, ces nouvelles règles nous conduisent directement à une remise en cause du rôle de l'État et, en dernière instance, transforment les citoyennes et les citoyens en « clients » de l'État³.

Un gouvernement a le droit de repenser les « façons de faire » de l'administration publique, la manière dont s'effectue la prestation des services. Il a la responsabilité de s'assurer que les revenus de l'État sont dépensés à bon escient. Sauf que, loin de nous inscrire dans la modernité, ce qui nous est proposé, depuis des années et qui s'amplifie depuis l'élection du gouvernement Charest, c'est un retour en arrière. Il nous engage dans la soumission de l'action gouvernementale aux impératifs du marché et, au premier chef, à ceux de la concurrence et de la compétitivité.

² Québec, *Moderniser l'État, Pour des services de qualité aux citoyens*, Plan de modernisation 2004-2007, mai 2004, p.1.

³ Pour une analyse complète du discours de la Nouvelle gestion publique, voir Dorval Brunelle, Sylvain Bédard, Simon Carreau, Pierre-Antoine Harvey, *L'État et les partenariats public-privé au Québec*, Rapport de recherche préparé dans le cadre du Protocole UQAM-CSN-CSQ-FTQ, 31 août 2004.

Le plan de *réingénierie* s'appuie sur le scénario catastrophique développé dans le programme du Parti libéral et reproduit dans le document *Briller parmi les meilleurs*. Il se décline ainsi : au Québec, les dépenses publiques sont plus élevées qu'ailleurs et augmentent plus rapidement que les revenus. En conséquence, nous sommes collectivement les plus endettés et les plus taxés en Amérique du Nord. Pire, le déclin démographique du Québec menace notre croissance économique. Aussi, faut-il sortir du piège budgétaire et restaurer la marge financière du Québec. Le gouvernement Charest s'est fait élire en promettant des baisses d'impôt à hauteur de un milliard de dollars par année. Il devient de plus en plus difficile de respecter cette promesse en tenant compte de l'ampleur du déséquilibre fiscal. Pour résoudre son dilemme, il prévoit vendre une partie du parc immobilier du Québec. La présidente du Conseil du trésor présente le travail comme une opération d'« architecte », mais admet son incapacité à évaluer les sommes que le gouvernement pourra épargner en procédant ainsi ; « la modernisation n'est pas une opération comptable », se plaît-elle à répéter.

Mais, ce que le gouvernement ne dit pas dans ses déclarations publiques et dans ses écrits, c'est que la diminution de la taille de l'État doit permettre d'étendre la notion de service à tous les services publics, qu'il s'agisse de santé, d'éducation, d'incarcération, d'infrastructure routière ou d'environnement. Ce qui se prépare, c'est la transformation des biens publics en biens privés. La trajectoire suivie par ce gouvernement aura des conséquences majeures sur la population. Déjà, l'effet des multiples hausses de tarification se fait sentir sur le budget des familles. L'environnement est dans la ligne de mire de tous les grands « contracteurs » de ce monde qui plaident pour une déréglementation, mettant ainsi en danger les écosystèmes, la santé de la population et l'avenir de la biodiversité du Québec.

S'adapter aux nouvelles règles du jeu

« Nous vivons dans un monde d'interdépendance et de concurrence internationale. Pour grandir, il nous faut vendre aux autres. Nous devons être pleinement concurrentiels. Ce n'est pas une question de choix. C'est une question de survie. Il faut nous adapter », se plaît à répéter le premier ministre Charest.

Nous adapter à quoi ? Aux conditions et aux règles contenues dans un ensemble d'accords commerciaux signés par les États depuis les années quatre-vingt et qui reposent sur le postulat suivant : l'État monopolise une partie importante de la richesse nationale et, ce faisant, limite les possibilités d'investissement pour l'entreprise privée. Partant de l'idée générale que la libéralisation du commerce promeut la croissance économique et que la taille de l'État ralentit cette même croissance, les tenants de la libéralisation tirent la conclusion suivante : une diminution des dépenses de l'État entraînerait une hausse du taux de croissance.

Déjà en 1996, Jacques Léonard, ex-ministre délégué à l'Administration et à la Fonction publique et président du Conseil du trésor de 1995 à 2001, proposait « le

réexamen des modes d'intervention du gouvernement, pour que chacune des interventions du gouvernement en éducation, en santé, sur le régime de sécurité du revenu, soit à l'avenir faite à la lumière des contraintes des finances publiques et de la concurrence internationale « solidarité et équité, oui, mais à la mesure de nos moyens⁴ ».

Dès son discours inaugural, Jean Charest ne disait rien d'autre :

Dans l'état actuel des choses, l'État québécois, par le poids qu'il exerce sur notre économie, nuit à la position concurrentielle du Québec. L'interventionnisme à tous crins est non seulement une stratégie de développement économique ruineuse et inefficace, mais c'est une stratégie qui est de plus en plus contraire aux règles du jeu. L'avenir économique du Québec, ce n'est pas l'interventionnisme, c'est l'entrepreneurship. La détérioration de la capacité de l'État québécois à bien servir les citoyens et la préservation de la position économique concurrentielle du Québec nous imposent donc une révision du fonctionnement de l'État.

Et les règles du jeu qu'il nous faut respecter sont celles prescrites notamment par l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) et l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Administré par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'AGCS est un accord visant à libéraliser le commerce des services dont les principes se traduisent aussi dans l'Accord sur les marchés publics (AMP) et l'Accord sur le commerce intérieur (ACI).

Il convient de nous attarder quelque peu sur le sens de ces accords, car la création de l'Agence des partenariats public-privé au Québec est une réponse aux exigences de ces accords et non une stratégie pour appréhender les difficultés budgétaires du gouvernement québécois et encore moins une réponse aux changements démographiques de la société québécoise.

La règle d'application de l'AGCS est la suivante : sous réserve de l'article 1.3, l'Accord ne contient aucune exclusion pour les services publics ou pour protéger l'autorité réglementaire gouvernementale associée aux systèmes de services publics. Il traite les fournisseurs de services publics et privés comme des égaux. De même, l'Accord considère les fournisseurs de services à but lucratif et sans but lucratif comme identiques⁵.

Le terme *service* inclut tout service dans tout secteur, à l'exception des services fournis dans l'exercice de l'autorité gouvernementale.

Un *service* fourni dans l'exercice de l'autorité gouvernementale signifie tout service qui n'est offert ni sur une base commerciale ni en compétition avec

⁴ Cité par Brunelle et collab. *op. cit.*

⁵ Gottlieb et Pearso, *GATS Impact on Éducation in Canada*, 2001.

un ou plusieurs fournisseurs de services. Pour qu'un service soit exclu, les deux critères doivent s'appliquer. Si le fournisseur est en compétition sans offrir le service sur une base commerciale, ce service n'est pas exclu des règles de l'AGCS⁶.

Ces critères font actuellement l'objet de vifs débats à l'OMC. Toutefois, ces mécanismes sont révélateurs de l'importance des changements que peut entraîner l'introduction de partenariats public-privé. En modifiant le statut d'un service public pour l'offrir à la concurrence par le biais des PPP, les gouvernements pourront ainsi assujettir ces services aux normes de l'AGCS.

Le chapitre 11 de l'ALENA est aussi inquiétant pour les systèmes publics d'éducation et de santé au Canada et au Québec. Les principes de la règle de la nation la plus favorisée et du traitement national pourraient devoir être applicables si le secteur privé fait une brèche au sein de nos systèmes de santé et d'éducation publics. La règle de « *la nation la plus favorisée* » exige que le meilleur traitement accordé à un pays fournisseur de services ou de biens soit automatiquement et inconditionnellement accordé à tous les autres membres signataires du traité, et ce, sans discrimination.

Dans le même esprit, « la clause du traitement national » interdit le protectionnisme commercial en obligeant que les meilleures conditions consenties par un État à une entreprise de propriété locale deviennent les conditions minimales à garantir à toute entreprise étrangère. De plus, en vertu d'une clause anti-expropriation au sens très large, l'investisseur étranger se voit offrir le droit de poursuivre un gouvernement local pour toute mesure susceptible de limiter la profitabilité de ses investissements⁷.

Et pour boucler la boucle, ajoutons « l'effet loquet », c'est-à-dire l'obligation pour un État qui décide de reprendre un service libéralisé de dédommager les investisseurs ayant profité de l'ouverture du marché dans le secteur révoqué en s'engageant à ouvrir la concurrence dans un autre secteur où ces derniers, frustrés par des profits éventuels perdus, nourrissent des attentes.

Les partenariats public-privé dans le secteur de l'éducation et de la santé ou dans les services publics en général pourraient rendre ces secteurs publics, au même titre que les autres secteurs, soumis aux règles de l'ALENA. À titre d'exemple, les géants de l'investissement en santé aux États-Unis font partie d'un groupe de pression, la Coalition of Services Industries, ayant parmi ses objectifs de « permettre aux investisseurs américains de profiter du vieillissement de la population à l'échelle mondiale ». Cette coalition s'agit énormément pour inclure,

⁶ Véronique Brouillette et Nicole Fortin, *La mondialisation néolibérale et l'enseignement supérieur*. Note de recherche 51, Centrale des syndicats du Québec, janvier 2004, Montréal, p.41.

⁷ Jacques Larochelle, « Notre système public de santé est menacé par l'ALÉNA, le GATS et la ZLÉA », *Le Devoir*, 15 décembre 2000.

dans les accords en cours de négociation comme l'AGCS et la ZLEA, des clauses obligeant les États à subventionner les établissements privés sur un même pied que les établissements publics.

Pour sa part, l'AMP exige du gouvernement canadien « d'ouvrir à la concurrence internationale une partie aussi large que possible des "marchés publics", c'est-à-dire des achats en biens, services et services de construction des administrations publiques. Il vise à ce que les lois et règlements d'un pays n'aient pas pour effet de protéger les produits ou fournisseurs nationaux⁸ ».

Quant à l'ACI, il applique les normes et les principes de l'AMP entre les provinces canadiennes⁹ et « remplit toutes les fonctions et exigences issues de la sanction du libre-échange au niveau extérieur¹⁰ » et « couvre également la mobilité de la main-d'œuvre et non pas seulement celle des biens, des services et de l'investissement¹¹ ».

À cela, se greffe un ensemble d'accords sur la libéralisation des marchés publics signés entre le gouvernement du Québec, certains États américains et certaines provinces canadiennes depuis le milieu des années 90.

À cet égard, il n'est pas inutile de souligner que *l'Accord intergouvernemental sur les marchés publics entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de New York* (AQNY), entériné par le gouvernement québécois en novembre 2001, va plus loin que tous les autres accords signés avec les partenaires commerciaux. « Non seulement ouvre-t-il les marchés publics des ministères et organismes québécois à partir de 25 000 \$ pour les contrats d'approvisionnement et de 100 000 \$ pour les contrats de services et de construction, ce qui correspond aux seuils prévus à l'ACI, mais il ouvre en plus les contrats de publicité et de relations publiques, de transport d'agrégats ainsi que les contrats de services de santé et de services sociaux aux entreprises new-yorkaises, à partir d'un seuil de 100 000 \$, alors que le seuil est fixé à 200 000 \$ pour les entreprises canadiennes hors Québec. [...] Enfin, et il s'agit d'une particularité importante de l'AQNY, cet accord est le seul à interdire toute restriction concernant l'origine des produits et services,

⁸ FIIQ, *Des marchés publics dans la santé*, février 2004, p.3, A04-CF-I-D12.

⁹ L'article 517 de l'ACI prescrivait que « les provinces entament des négociations qui doivent prendre fin au plus tard le 30 juin 1995, en vue de l'adoption des dispositions spéciales nécessaires pour étendre le champ d'application du présent chapitre aux municipalités, aux organismes municipaux, aux conseils et commissions scolaires ainsi qu'aux entités d'enseignement supérieur, de santé ou de services sociaux financés par l'État ». Les négociations se sont conclues par l'inclusion de l'annexe 502.4, le 1^{er} juillet 1999.

¹⁰ Dorval Brunelle, Sylvain Bédard, Simon Carreau, Pierre-Antoine Harvey, *L'État et les partenariats public-privé au Québec*, Rapport de recherche préparé dans le cadre du Protocole UQAM-CSN-CSQ-FTQ, 31 août 2004. p. 21.

¹¹ *Ibidem*.

ce qui amènera le Québec à amender sa *Politique sur les marchés publics* pour se conformer à cet engagement¹². »

En réalité, ce dont il est question avec le projet de loi 61, c'est de libéralisation des marchés publics. Celle-ci désigne « essentiellement le processus par lequel des nouveaux marchés sont soustraits aux entraves imposées au cours des ans par les pouvoirs publics et autres instances publiques de production, de contrôle, de protection, de distribution ou de gestion, afin qu'ils puissent dorénavant servir à l'extension de la privatisation au plus grand nombre de domaines possible, depuis la production et la distribution des biens, des richesses naturelles, des services, voire même des programmes d'éducation et de santé¹³ ».

En termes clairs, « la voie vers la libéralisation des services publics transite par leur commercialisation qui étendra bientôt son empire à l'ensemble de la politique sociale, de la politique d'éducation et le reste¹⁴ ».

2. Partenariats public-privé (PPP) : le public profite au privé

Le partenariat public-privé (PPP) est le canal privilégié pour répondre aux exigences des accords internationaux et transformer les règles de gouverne, pour établir de nouvelles relations avec le secteur privé, c'est-à-dire des contrats à long terme pour assurer la conception, la réalisation et l'exploitation de projets de l'administration publique.

Le concept de partenariat public-privé a remplacé celui de privatisation au cours des années 1980 et au début des années 1990. Plus particulièrement, le terme *partenariat* est le nouveau *buzzword* pour la plupart des projets, non seulement du secteur public, mais aussi du secteur privé¹⁵. Il s'est aussi substitué au terme *empowerment* (autonomisation) de la fonction publique, si populaire au cours des années 1990¹⁶. Pratiquement toutes les initiatives gouvernementales sont maintenant décrites comme étant des partenariats, ce qui dilue grandement la portée du concept.

La Grande-Bretagne fut la pionnière en matière de partenariats public-privé. La majeure partie des expériences de PPP de seconde génération proviennent de ce pays. Ces projets sont introduits en Grande-Bretagne par le biais du programme

¹² *Ibidem*.

¹³ Dorval Brunelle, *Démocratie et privatisation dans les Amériques : de l'ALÉNA à la ZLÉA, en passant par l'ACI*, Mémoire du Groupe de recherche sur l'intégration continentale (GRIC) à la Commission sur les institutions de l'Assemblée nationale, 22 août 2000, p. 7.

¹⁴ *Ibidem*, p. 17.

¹⁵ Roger Wettenhall, « The Rethoric and Reality of Public-Private Partnership », *Public Organization Review*, 2003.

¹⁶ Stephen H. Linder, « Coming to Terms with the Public-Private Partnership: A Grammar of Multiple Meanings », *The American Behavioral Scientist*, 1999.

Private Finance Initiative (PFI), en 1992, par le gouvernement Thatcher. Le programme PFI avait plusieurs objectifs : construire de nouvelles infrastructures, diminuer l'endettement public, accroître la participation du secteur privé dans la livraison de services publics et faciliter la restructuration du système de santé (National Health Service, NHS). Sous le PFI, le secteur privé finance, construit, possède et exploite de nouvelles infrastructures comme des écoles, des routes et des hôpitaux. En échange, le secteur public s'engage à louer l'infrastructure au partenaire privé pour une période variant de 25 à 35 ans.

L'origine conceptuelle des partenariats public-privé provient du courant théorique *Public Choice* développé au sein du champ d'études de l'administration publique. Le désir d'appliquer des concepts de la science économique à la science politique y est très présent. Ce dernier postule une rationalité très forte des activités humaines. Ainsi, l'humain est considéré comme un *homo economicus* égoïste qui ne cherche qu'à maximiser ses propres intérêts personnels. Les activités et les décisions gouvernementales seraient donc, par nature, inefficaces en raison de la volonté de maximisation des intérêts personnels des politiciens et des fonctionnaires. La seule façon d'éviter ce piège est de confier le plus grand nombre d'activités gouvernementales aux vertus des marchés et de la concurrence.

Ce courant de pensée théorique a connu beaucoup de succès au sein des sociétés occidentales au cours des vingt dernières années et s'est répercuté à travers plusieurs applications : privatisation des sociétés gouvernementales, réduction de la taille de l'État et privatisation de l'État-providence. Néanmoins, ce courant a été confronté à de fortes critiques au sein de la communauté scientifique, l'intrinsèque supériorité du secteur privé restant à démontrer. De plus, le principal postulat de base, à savoir l'égoïsme égoïste de l'humain, s'est heurté au constat qu'il relève davantage du jugement normatif que d'une démonstration scientifique.

Malgré l'importante littérature scientifique entourant les partenariats public-privé, force est de constater qu'aucune définition commune des PPP ne ressort de cette littérature.

Trois principaux acronymes définissent le renouvellement des relations entre les secteurs publics et privés, soit PFI en Grande-Bretagne, *Alternative Service Delivery* (ASD) aux États-Unis et PPP ou P3 dans le reste de l'Occident. Fait à noter, les États-Unis commencent à utiliser le terme *Alternative Service Delivery* en remplacement du terme plus général *privatization*, ce qui dénote soit une incapacité de déceler les différences entre les modèles ou un incroyable degré d'honnêteté de la part des Américains. Au Canada, le principal promoteur des PPP, le Conseil canadien des partenariats public-privé (le Canadian Council for Public-Private Partnerships), présente la définition suivante des PPP : « *A cooperative venture between the public and private sectors, built on the expertise of each partner, that*

*best meets clearly defined public needs through the appropriate allocation of resources, risks and rewards*¹⁷. »

Pour sa part, Kenneth Davidson, de l'Evatt Institute, critique des PPP, propose l'usage de l'expression de *Private Involvement in Infrastructure Service* (PIIS). Cet acronyme a le mérite de refléter davantage la réalité des projets et des ententes actuellement qualifiés de PPP. Finalement, le Centre canadien de politique alternative (CCPA) propose aussi sa définition : « Les PPP font référence à la substitution systématique de fonds, services et livraisons publics par des fonds, services et livraisons privés. Le but des PPP est de s'assurer d'un degré illégitime de profit privé, à faible risque, de telle manière que les gouvernements en retirent un avantage politique¹⁸. »

Le Québec s'est engagé dans la voie des PPP dès l'année 1996. La première initiative du gouvernement d'alors fut de créer, en juillet 1997, le Bureau d'accueil et de promotion des projets de renouvellement, logé au Conseil du trésor qui avait pour mandat de « recevoir, d'étudier et de susciter des offres de partenariat du secteur privé¹⁹ ».

En 1999, le Conseil du trésor, par le biais de son sous-secrétariat aux marchés publics, a mis sur pied le Bureau des partenariats d'affaires (BPA). Ce dernier fait la promotion active, à l'intérieur de l'appareil public, du concept de partenariat d'affaires public-privé (PAPP). La définition de ce concept de PAPP se rapproche beaucoup de celle des PPP plus largement utilisée : « Le partenariat d'affaires public-privé (PAPP) permet d'établir une relation d'affaires où les risques et les expertises sont partagés pour réaliser l'ensemble ou plusieurs éléments du projet. Les projets majeurs, complexes ou nouveaux, sont les projets privilégiés par cette forme d'acquisition. » À cette époque, ce qui est visé ce sont surtout les technologies de l'information et des communications et les infrastructures routières.

La nouveauté des partenariats entre les secteurs public et privé, dits de deuxième génération, proposés par le projet de loi 61, tient premièrement au fait qu'ils touchent dorénavant des marchés qui avaient jusque-là échappés aux PPP, notamment la santé, l'éducation et les municipalités et, deuxièmement, à l'introduction du financement privé et de la propriété privée d'infrastructures autrefois publiques. Ces cas de partenariats public-privé deviennent dès lors davantage des concessions que des PPP. En effet, l'introduction du financement privé, de la propriété privée et, éventuellement, de la tarification à l'usager présente des caractéristiques propres aux projets de concession ou de

¹⁷ The Canadian Council for Public-Private Partnerships, *About PPP*, [En ligne].
[<http://www.pppcouncil.ca>] (2004).

¹⁸ Sylvia Fuller, *Assessing the Record of Public-Private Partnership*, Canadian Centre for Policy Alternative, 2003 (traduction libre).

¹⁹ Brunelle et collab. *op. cit.*

privatisation de services publics. Malheureusement, les termes *concession* et *privatisation* ont une résonance beaucoup moins attirante que celui de *partenariat public-privé*.

C'est en ayant en trame de fond l'ensemble des éléments que nous venons d'exposer que nous procéderons à l'analyse du projet de loi 61.

3. Le projet de loi 61 : *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*

Le projet de loi 61 ne peut s'étudier sans faire référence à la *Politique-cadre sur les partenariats public-privé*, déposée en juin 2004 par la présidente du Conseil du trésor. En effet, c'est à l'annexe 1 de cette Politique que nous retrouvons la définition du PPP retenue par le gouvernement libéral. Il s'agit d'

un contrat

- à long terme par lequel un organisme public associe une entreprise du secteur privé à la conception, la réalisation et l'exploitation de projets de l'administration publique ;
- qui établit un partage des responsabilités, des risques et des bénéfices entre les partenaires public et privé ;
- qui stipule des résultats à atteindre pour améliorer une prestation de services aux citoyens.

De plus, la Politique-cadre consacre le rôle déterminant du Conseil du trésor dans la gestion de l'État. Depuis des années, c'est à lui que revient la responsabilité de conseiller le gouvernement sur la politique à adopter en matière de marchés publics. C'est lui qui doit veiller à l'application des accords de libéralisation et coordonner la mise en œuvre des marchés publics. En conséquence, l'énoncé de politique stipule que, pour obtenir l'autorisation de réaliser un projet majeur d'infrastructures ou de prestations de services, les ministères et organismes devront développer un dossier d'affaires selon la méthode développée par le Secrétariat du Conseil du trésor. Plus encore, c'est la Politique-cadre qui définit les étapes à suivre, les critères de sélection des projets de PPP et les principes directeurs devant permettre l'essor des PPP au Québec.

La Centrale des syndicats du Québec ne peut souscrire à une démarche aussi fractionnaire, car l'adoption de la Politique-cadre échappe à l'étude parlementaire et à son adoption ou sa révocation par l'Assemblée nationale. Certes, certains éléments se retrouvent dans le projet de loi, mais les critères de sélection des projets, les objectifs poursuivis, les principes directeurs et les règles d'octroi de contrats échappent au débat public.

Pourtant, la création de l'Agence des partenariats public-privé s'inscrit dans une démarche plus globale de reconfiguration étatique de séparation entre les services

opérationnels et la dimension stratégique. Les services opérationnels sont l'apanage d'agences autonomes, alors que la dimension stratégique demeure sous contrôle des ministères. La réalité nous apprend toutefois que cette séparation nette entre le stratégique et l'opérationnel est une vue de l'esprit. « Autrement dit, c'est lors de la mise en œuvre qu'une politique publique prend son réel. Considérer l'élaboration et sa mise en œuvre comme deux sphères d'activité mutuellement exclusives repose sur une lecture faussée et une compréhension superficielle du processus politico-administratif²⁰. »

Constitution

« Est instituée l'"Agence de partenariats public-privé du Québec" »

Alors qu'il aurait fallu un vaste débat public assorti d'une véritable campagne d'information sur ce que recouvre le concept de partenariat public-privé, un bilan des expériences tentées ailleurs au Canada et dans le monde afin que la population québécoise soit en mesure d'exercer un choix éclairé, le chapitre 1 du projet de loi 61 institutionnalise le concept. Il introduit un préjugé favorable envers le partenariat public-privé par la mise sur pied d'une agence qui « veillera à encadrer et à soutenir les ministères et les organismes pour évaluer les projets, choisir le meilleur partenaire, négocier les ententes et en assurer le suivi ».

Mission et pouvoirs

La mission

L'Agence a pour mission de contribuer au renouvellement des infrastructures publiques et à l'amélioration des services aux citoyens par la mise en œuvre de projets de partenariats public-privé. (Article 4, chapitre II).

L'Agence a comme mission de conseiller « le gouvernement sur toute question relative au partenariat public-privé, notamment en ce qui concerne la sélection et la priorité de réalisation des projets ». Elle informe à la fois « les organismes publics, le milieu des affaires et le public en général sur le concept de gestion publique en mode de partenariat public-privé », tout en élaborant une stratégie de promotion des PPP à venir. Elle « suscite, accueille, évalue et propose des PPP susceptibles de favoriser la réalisation de projets d'infrastructures, d'équipements et de prestation de services publics » et « fournit aux organismes publics et aux ministères l'expertise "relatif à l'évaluation de la faisabilité" des PPP, du choix des partenaires, la négociation, la conclusion et la gestion de tels contrats ». (Article 5, chapitre II).

²⁰ Rouillard et collab., « Réingénierie de l'état : Un effritement éhonté de la capacité stratégique des ministères », *Le Soleil*, 2 juin 2004.

L'Agence proposée par le Conseil du trésor a un double mandat conflictuel : juger de l'opportunité de divers projets de partenariats public-privé, tout en s'occupant d'en faire la promotion à titre d'élément directeur au sein de l'appareil gouvernemental. Croit-on sincèrement que l'Agence sera « éthiquement » capable d'éviter tout conflit d'intérêts entre sa fonction de promotion de PPP et celle de négociation de contrats au nom du gouvernement avec les entreprises privées ?

La Centrale des syndicats du Québec considère pour sa part que tout, dans ce projet de loi et dans la Politique-cadre, conduit le gouvernement québécois à une utilisation de plus en plus systématique aux PPP, ceux-ci devenant l'incontournable en vertu des accords de libéralisation signés par les gouvernements successifs. En effet, la Politique-cadre stipule que « d'ici à ce que l'Agence soit mise en place, les organismes publics sont invités à communiquer avec la Direction des partenariats d'affaires du Secrétariat du Conseil du trésor afin d'obtenir de l'aide et des conseils en matière de PPP ».

Déjà, plusieurs projets de PPP sont prévus au Plan de modernisation 2004-2007. Où sont les études de faisabilité de ces projets ? Pourquoi un tel empressement alors que « l'analyse des informations sur les expériences de partenariats public-privé conduites au Canada et à l'étranger » que doit mener l'Agence, lorsqu'elle sera créée, n'a pas encore eu lieu ? Pourquoi le recours aux PPP est-il plus efficace que le mode de livraison traditionnel dans ces cas précis ? Est-ce parce qu'il existe un « marché concurrentiel existant²¹ », notamment en ce qui concerne la construction et la rénovation d'autoroutes et de parcs routiers, d'équipements culturels ou encore d'un centre de détention ?

Ces questions méritent des réponses. En attendant, **la CSQ considère que tout projet de PPP doit être suspendu.**

Le contrat de partenariat

Un contrat de partenariat public-privé est un contrat à long terme par lequel un organisme public associe une entreprise du secteur privé, avec ou sans financement de la part 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. (Article 6, chapitre II).

²¹ Le « marché concurrentiel existant » est un des critères de sélection des projets de PPP prévus à la Politique-cadre.

Reprenant les mantras de la Nouvelle gestion publique (NGP), l'action gouvernementale est réduite à un simple exercice contractuel. Tout comme pour l'exercice de révision des structures et des programmes entrepris à l'automne, plusieurs questions concernant les PPP ne relèvent pas de la gestion ; elles relèvent, bien au contraire, de la politique :

Dire que l'objectif est d'offrir un service de qualité au moindre coût ne nous dit toujours rien sur le seuil de qualité (minimal, moyen ou maximal) à atteindre ni sur celui du coût à ne pas dépasser. Il renvoie plutôt à un point d'équilibre entre la qualité et le coût qui est de nature politique, c'est-à-dire qui nous interpelle tous en tant que citoyens sur le rôle de l'État et la capacité financière que nous lui accordons. La réponse à cette question est évidemment subjective et ne saurait se soustraire du poids des préférences idéologiques de chaque citoyen²².

La Centrale des syndicats du Québec considère que, contrairement à ce qu'affirme le gouvernement, les contrats qui seront signés ne viseront pas l'amélioration des infrastructures ni celle de la prestation de services publics. Au contraire, ces contrats seront soumis aux règles qui déterminent le contenu des contrats susceptibles d'être couverts par les accords de libéralisation des marchés publics :

En effet, les accords de libre échange comme l'ALE et l'ALÉNA, accordent une grande importance à la libéralisation des marchés publics et leur champ d'application s'étend à l'ensemble « des mesures adoptées ou maintenues par une Partie relativement aux marchés publics » (article 1001 de l'ALÉNA), ce qui inclut les contrats de service signés par les gouvernements, y compris les contrats de service de construction. Dans un cas où un PPP viserait la construction d'une infrastructure importante, comme une route ou un centre hospitalier, il serait sans doute assimilé à un contrat de service de construction. Un contrat pour développer en PPP une infrastructure électronique pour un ministère ou un centre hospitalier est simultanément un service (l'entité achète l'expertise de l'entreprise) et un mode d'acquisition (à la fin du contrat, l'entité possède l'infrastructure). Dans cette perspective, les PPP tomberaient sous la coupe des accords commerciaux²³.

La CSQ veut souligner un autre élément à surveiller au sujet des contrats, soit le partage du risque entre le public et le privé. Selon un récent rapport du *National Audit Office*, l'équivalent britannique du Vérificateur général du Canada, le programme des PFI peut être qualifié d'échec sur le plan du transfert du risque. Ainsi, bien que certains risques opérationnels soient transférés, le rapport conclut que les gestionnaires du secteur public demeurent les ultimes responsables de la livraison des services publics. Par conséquent, les agences publiques se doivent

²² Rouillard et collab., « Une démarche sous le joug du pragmatisme ou de l'idéologie ? » *Le Devoir*, 18 novembre 2003, p. A7.

²³ Brunelle et collab., *op. cit.*

non seulement de surveiller et de superviser les partenaires privés, mais aussi de conserver une capacité interne de fournir le service en cas d'échec du fournisseur.

À la CSQ, nous avons observé que le transfert incomplet du risque n'est jamais pris en compte dans les calculs comparatifs entre une production publique et une production privée d'un service. Pourtant, en ajoutant ces risques additionnels au sein de ces calculs, la pertinence de futures ententes pourrait être fortement altérée. L'exemple de l'Agence des passeports britannique nous offre un cas intéressant de transfert de risque raté. Étant donné que l'Agence doit couvrir ses coûts par des frais aux utilisateurs, les coûts additionnels à ceux projetés par l'entente retombent sur les épaules du public. Encore là, le rapport du *National Audit Office* conclut que le cas de l'Agence des passeports n'est en fait qu'un travestissement d'un transfert de risque. En effet, au lieu de collectiviser le risque, ce dernier devient une responsabilité individuelle et d'une manière socialement régressive. Ce même rapport dresse aussi un bilan accablant des hôpitaux PPP. Ces derniers engendrent davantage d'inflexibilité, de rigidité, diminuent la diversité, réduisent l'accès et ne rencontrent pas l'attente des citoyens quant à leur système de santé²⁴. Et dire que le cas britannique sert de modèle au gouvernement québécois.

Finalement, la Centrale des syndicats du Québec s'interroge sur l'association d'une entreprise privée « avec ou sans financement de la part de celle-ci » à un PPP. Doit-on comprendre que le gouvernement financera des entreprises privées pour réaliser ses travaux d'infrastructures ou de prestation de services ? À l'inverse, si l'entreprise privée investit, comment s'exercera le contrôle gouvernemental ?

Il y a là péril en la demeure, car plus grande sera la responsabilité financière de l'entreprise, plus grande devra être son autonomie de gestion. Ainsi, la responsabilité financière et la puissance de la motivation du profit seront réduites dans la mesure précise où les gestionnaires publics estimeront qu'il est essentiel de conserver un contrôle décisionnel. Ces derniers auront-ils la marge de manœuvre pour conserver ce contrôle décisionnel ? La même logique s'applique au choix d'un mécanisme de réglementation adéquat. Plus l'État décidera d'encadrer étroitement les décisions d'investissement, les choix de technologie, la tarification, *etc.*, de l'entreprise privée, plus l'entreprise exigera des garanties de rentabilité ou de revenus. Encore là, quelles règles le gouvernement aura-t-il le courage de prescrire ? Et, si règles il y a, seront-elles contestées à cause de l'allègement réglementaire en vigueur au gouvernement ?

Les organismes publics

« Pour l'application de la présente loi, sont des organismes publics : » notamment les ministères, les cégeps, les commissions scolaires, les établissements publics du

²⁴ National Audit Office, *Public Health Laboratory Service Board Account – 1998-99: Breakdown of Financial Controls Following the Contracting out of Central Finance Functions*, 2000.

réseau de la santé et des services sociaux y incluant les nouvelles agences, les organismes municipaux et « tout autre organisme désigné par le gouvernement ». (Article 7, chapitre II).

Si un doute persistait quant à l'envahissement des services publics par le privé, cet article du projet de loi lève tous les doutes raisonnables. Et c'est du côté du Plan de modernisation 2004-2007 qu'il faut, encore une fois, nous tourner pour saisir la portée de cet article. En effet, celui-ci explique que la réglementation encadrant les marchés publics de l'administration gouvernementale et celle des grands réseaux comme l'éducation, les services de santé et de services sociaux, voire les municipalités, sont différentes. Le Plan de modernisation prévoit aussi que le gouvernement déposera un projet de loi, au cours de l'année 2005, afin d'établir des « règles minimales communes applicables aux marchés publics » de l'État, des ministères et organismes et des secteurs public, parapublic et péripublic.

Ces « règles minimales » auront pour effet d'établir les seuils des appels d'offres publics, aussi bas que possible et à partir desquels les soumissions seraient conformes aux accords de libéralisation des échanges. Mais d'ici là, si des projets voient le jour, à quelles règles vont-ils répondre ? Ne risque-t-on pas de créer des précédents qu'il sera impossible de corriger par la suite ?

Avant de procéder à des PPP dans les services publics, para ou péripublics, il serait pertinent de prendre note qu'aux États-Unis, on observe un retour aux services publics et aux appels d'offres traditionnels. Ainsi, les municipalités américaines sont de plus en plus sceptiques, reprenant à leur compte plusieurs services ayant été cédés à la sous-traitance. En effet, de 1992 à 1997, 88 % des administrations publiques américaines avaient repris au moins un service auparavant en sous-traitance et 65 % des administrations avaient repris plus de trois services²⁵.

Le Conseil du trésor devrait aussi examiner attentivement l'échec de l'expérience menée en milieu scolaire en Nouvelle-Écosse. Le programme avait pourtant bien commencé. Il s'agissait de construire 30 écoles PPP avant la fin de juin 2000. Le principal promoteur des PPP au Canada, le Conseil canadien des partenariats public-privé, octroya en 1999 son premier prix annuel à l'école 3P d'Halifax. Cependant en 2001, les étudiants et le personnel de l'école buvaient toujours de l'eau embouteillée 12 mois après la découverte d'arsenic dans le réseau de l'école. Le problème se posa donc : qui de la commission scolaire ou des propriétaires privés de l'école était responsable de fournir de l'eau propre aux élèves ? Ce fâcheux incident n'est qu'un exemple d'une longue liste²⁶.

²⁵ CUPE Research Branch, *The Drive to Privatize. Why Public Is Better for our Communities... and For Local Business*, 2002.

²⁶ SCFP, *Rapport annuel du SCFP sur la privatisation-2002*.

Quant au droit de propriété du partenaire privé, il s'est avéré que celui-ci comportait des effets pervers pour la communauté. Les contrats stipulaient que les propriétaires pouvaient disposer des écoles pour leurs activités. Plusieurs écoles hautement technologiques sont devenues rapidement le lieu de cours particuliers d'informatique le soir et les fins de semaine, l'accès aux locaux devenant soit impossible, soit très dispendieux pour la communauté. Et pour compléter, l'ensemble des écoles PPP de Nouvelle-Écosse devrait coûter aux contribuables 32 millions de dollars de plus que si elles avaient été construites de manière traditionnelle²⁷. Ces mauvais résultats ont été relatés dans plusieurs rapports très critiques de la part du vérificateur néo-écossais. Cumulés à d'intenses pressions politiques et publiques, ces résultats ont conduit le gouvernement de l'époque à mettre la hache dans le programme et à annuler toute nouvelle construction d'écoles PPP en juin 2000. Malgré tout, les citoyens de la Nouvelle-Écosse demeurent liés à l'entreprise privée pour les écoles déjà construites pour des périodes allant jusqu'à 35 ans.

Un autre exemple rend la CSQ plus que méfiante en matière de PPP. La ville de Calgary possède le seul hôpital privé canadien : le Health Ressource Center. Propriété de la société Health Ressource Group (HRG), cet établissement est le seul hôpital canadien à but lucratif à offrir des services de remplacement d'articulations, comme la hanche, le genou et l'épaule, et de chirurgie de la colonne vertébrale exigeant une hospitalisation de plus de 24 heures. Ces services sont facturés à la Régie de la santé de Calgary. Cette intrusion du privé a été rendue possible grâce au projet de loi 11 du gouvernement Klein qui, à la suite de la fermeture de trois hôpitaux dans la région de Calgary, constatait un important problème d'accès aux soins et, conséquemment, stipulait que la pénurie ne pouvait être comblée que par le recours au privé. Ce qui fut fait !

Finalement, un dernier exemple. En 1999, le gouvernement ontarien a cédé la gestion de l'autoroute 407 au consortium Highway ETR. Ce dernier a payé 3,1 milliards de dollars au gouvernement Harris en échange du droit de prélever des péages pour une période de 99 ans. Depuis cette cession, les tarifs ont augmenté de 200 % et les plaintes quant au système électronique de perception se multiplient.

En campagne électorale, le chef libéral, Dalton McGuinty, a voulu tirer profit du mécontentement des automobilistes en promettant de forcer Highway ETR à diminuer les péages. En réponse, la compagnie a annoncé une nouvelle hausse des tarifs !

Depuis, Queen's Park et Highway ETR sont à couteaux tirés et multiplient les manœuvres devant les tribunaux. Le gouvernement McGuinty affirme que le contrat de vente oblige le propriétaire à obtenir son accord avant d'augmenter les péages. La compagnie soutient le contraire et un arbitre vient de lui donner raison. L'affaire

²⁷ Sylvia Fuller, *op. cit.*, p. 12.

a eu des répercussions internationales, le gouvernement espagnol prenant fait et cause pour le consortium dont l'actionnaire principal est une compagnie espagnole.

L'obligation de recourir à l'Agence

Un organisme public doit recourir aux services de l'Agence pour l'évaluation de la faisabilité en mode de partenariat public-privé de ses projets d'infrastructures, d'équipements ou de prestation de services publics, pour le choix de ses partenaires, ainsi que pour la négociation et la conclusion de ses contrats de partenariats public-privé, sauf dans les cas et aux conditions que détermine le gouvernement. (Article 8, chapitre II).

Pour la CSQ, l'obligation faite aux organismes publics de recourir aux services de l'Agence est fortement contestable. Comment l'agence peut-elle cumuler l'expertise nécessaire à la conclusion d'ententes de PPP dans des secteurs aussi diversifiés et complexes que l'éducation, la santé, les services sociaux et les organismes municipaux ? Il suffit de penser au borbier engendré par les travaux de la Commission d'analyse des projets d'implantation du Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM) et du Centre universitaire de santé McGill (CUSM), présidée par Daniel Johnson et Brian Mulroney, pour constater les risques de dérapages lorsqu'on demande à des non-initiés en matière d'infrastructure de services de santé de se positionner sur des questions complexes.

N'oublions pas qu'en Alberta, les fortes critiques du projet de loi 11 poussèrent le gouvernement Klein à mettre sur pied un conseil consultatif pour légitimer son approche. Ce comité accoucha du rapport Mazankowski en 2002. Ce rapport a repris les mêmes arguments des partisans de la privatisation : explosion des coûts des services publics, accessibilité réduite, manque de concurrence justifiant ainsi le recours au secteur privé. Faut-il se surprendre de telles conclusions lorsqu'on apprend que M. Mazankowski est membre du conseil d'administration de compagnies d'assurances relevant de Power Corporation, notamment la Great-West, compagnie d'assurance vie et la London Life ? Est-ce le modèle que nous voulons suivre ?

La Centrale des syndicats du Québec considère qu'il est de la plus haute importance de scruter attentivement les diverses expériences de toutes les provinces canadiennes, et non seulement les expériences étrangères, dans l'analyse de la perspective québécoise. Car, à titre d'exemple, le système canadien de santé est considéré comme un tout unique dans les accords commerciaux. Pour cette raison, chaque fois qu'une province ouvrira un segment du marché de la santé aux entreprises privées en vertu de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), les entreprises d'une trentaine de pays auront accès à ce marché dans toutes les provinces, y compris le Québec.

Finalement, il importe de souligner le danger que fait courir l'implantation des PPP à la survie de la mémoire institutionnelle. La sous-traitance accrue et les partenariats public-privé affaiblissent l'expertise des secteurs public, parapublic et péripublic et minent leur capacité de réaction et de résolution de problèmes. Par exemple, sur le plan de l'informatique, la sous-traitance des réseaux fait en sorte que l'expertise informatique a disparu dans certains ministères. Aujourd'hui, il n'est pas rare qu'un ministère ou un organisme doive faire appel aux techniciens privés, à prix d'or, dès qu'un problème survient.

Organisation et fonctionnement

Les affaires de l'Agence sont administrées par un conseil d'administration composé :

- du directeur général de l'Agence, qui en est membre d'office ;
- d'au plus huit autres membres nommés par le gouvernement.

Le directeur général de l'Agence est nommé par le gouvernement pour un mandat d'au plus cinq ans et le mandat des autres membres est d'au plus trois ans. » (Articles 20 et 21, chapitre III).

Une agence sera créée par une loi. Les membres de son conseil d'administration seront nommés par le gouvernement. La présidence du Conseil du trésor pourra « donner des directives sur les orientations et les objectifs généraux que l'Agence doit poursuivre » (article 38, chapitre III). Ces directives seront approuvées par le gouvernement. Les seuls pouvoirs de l'Assemblée nationale seront l'adoption du projet de loi 61 et la réception des directives édictées par le Conseil du trésor et adoptées par le gouvernement.

La Centrale des syndicats du Québec ne peut souscrire à une telle procédure. Il ne s'agit pas ici d'un Conseil consultatif comme il en existe au sein de l'appareil gouvernemental. Cette agence aura le pouvoir de décider de la pertinence d'accorder des contrats à des partenaires privés, en fixera les conditions, négociera les contrats et pourra conclure des ententes « avec un gouvernement autre que celui du Québec, l'un de ses ministères, une organisation internationale ou un organisme de ce gouvernement ou de cette organisation » (article 12, chapitre II) sans que l'Assemblée nationale soit partie prenante aux décisions.

Cette proposition est inadmissible. Il s'agit des biens publics, des services publics que la population québécoise a choisi de développer et de financer à même ses impôts. Il s'agit du patrimoine collectif de la société québécoise. Aucun gouvernement n'a le droit de dilapider les biens publics sans que la population soit convoquée à décider du bien-fondé d'un tel projet.

Plus encore, cette proposition est en complète contradiction avec le projet de réforme du président de l'Assemblée nationale du Québec qui vise, notamment, à

mieux outiller les députés afin qu'ils puissent exercer de façon plus libre leurs rôles de législateur et de contrôleur de l'action gouvernementale. Comment cela pourra-t-il se réaliser si une partie importante des décisions gouvernementales à l'égard de la pérennité des services publics lui échappe ?

Comité d'experts-conseils

L'Agence peut créer tout comité regroupant des personnes choisies pour leur connaissance et leur expertise dans les domaines liés au partenariat public-privé, notamment dans les secteurs tels la réalisation de projets d'infrastructures, la prestation de services, les droits, les relations du travail, le financement et les communications.

Ces personnes, issues des secteurs public et privé, sont nommées par le président du Conseil du trésor, sur recommandation du conseil d'administration de l'Agence, pour la durée indiquée dans leur acte de nomination. (Articles 39 et 40, chapitre IV).

Si nous avons besoin de raisons supplémentaires de nous inquiéter de la création d'une agence des partenariats public-privé, ces articles viennent, de l'avis de la CSQ, confirmer que ce projet de loi mettra en danger l'indépendance du gouvernement dans l'attribution de contrats visant les marchés publics.

Il n'est pas interdit de présumer qu'un bon nombre de ces experts-conseils proviendra du même groupe de consultants externes embauchés pour l'élaboration du plan de modernisation de l'État québécois. C'est d'ailleurs du fruit de leurs réflexions que résulte le projet d'Agence des PPP.

En effet, à l'automne 2003, le sous-secrétariat à la *réingénierie* de l'État lançait une offre de services professionnels pour alimenter la réflexion du rôle de l'État sur ses missions essentielles. Le gouvernement comptait ainsi dépenser jusqu'à 800 000 \$ pour se faire conseiller par le secteur privé sur la façon, entre autres, de développer des partenariats... avec le privé ! Parmi les six firmes spécialisées consultées par le gouvernement²⁸, on retrouve, entre autres, les firmes comptables Price Waterhouse Coopers, Samson Bélair Deloitte & Touche²⁹ ainsi que la firme Ernst & Young. Fait troublant, nous apprenions de la bouche même du secrétaire associé aux marchés publics du Conseil du trésor, Jacques Lafrance, que les firmes ayant travaillé sur l'aspect « conseil » pourraient aussi soumissionner pour la réalisation d'un projet³⁰.

Cette expérience en dit long sur le caractère intéressé des conseils fournis par ces firmes au gouvernement. Ce processus « consultatif » sur les partenariats public-

²⁸ Les autres firmes sont P3 experts-conseils ; KPMG ; Raymond Chabot, Grant Thornton.

²⁹ C'est cette firme qui a supervisé la sélection des « citoyens » par tirage au sort lors des forums régionaux du gouvernement.

³⁰ Kathleen Lévesque, *Le Devoir*, 26 février 2004.

privé s'avère être un microcosme révélateur des partenariats public-privé dans leur ensemble. Deux faits nous frappent : le peu de concurrence opérant entre les firmes sélectionnées et le manque de transparence en matière de modalités des ententes. Ces éléments font partie des problèmes les plus fréquemment rencontrés sur le plan international lors d'ententes PPP et risquent fort de se transposer sur les projets PPP que ces consultations doivent engendrer.

À l'époque, la CSQ s'était inquiétée d'une telle procédure. Nous voyions en cela l'expression manifeste de PPP d'un autre genre : « Patronage, Partisanerie, Petits amis ». Et rien dans le discours gouvernemental ne pouvait atténuer nos craintes. En effet, à l'occasion du congrès 2004 de l'Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec, la présidente du Conseil du trésor y allait de ces propos : « C'est dans ce contexte que j'ai accepté avec empressement votre invitation à venir vous entretenir du concept de partenariat public-privé. Il s'agit d'un des moyens privilégiés par notre gouvernement pour moderniser l'État québécois³¹. »

Les recours aux experts en matière de PPP nous semblent d'autant plus problématiques que les « experts » des questions entourant les partenariats public-privé sont rares à moins de privilégier les plus ardents défenseurs des PPP, notamment, le Conseil canadien des partenariats public-privé ou l'Institut pour le partenariat public-privé, « deux organismes à but non lucratif formés à la fois de gens issus du milieu des affaires et de l'administration publique et qui se sont donnés pour mandat de faire la promotion des PPP au Canada et au Québec³² ».

À moins que l'Agence n'utilise les services de l'Institut économique de Montréal (IEDM) qui, au cours des dernières années, a organisé une série de conférences sur les PPP, auxquelles ont participé plusieurs ministres du gouvernement Charest, ou encore invite le Conseil du patronat du Québec, l'Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec, les entreprises pharmaceutiques ou les compagnies d'assurances privées. Quel que soit le choix de l'Agence, toutes ces organisations s'activent pour une plus grande privatisation des services et des biens publics québécois.

L'Agence pourrait aussi se tourner vers l'expertise de centres de recherche dont le Centre francophone d'informatisation des organisations (CEFRIO), qui est en partie financé par le Secrétariat du Conseil du trésor, ou encore vers le Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO) financé par divers programmes gouvernementaux et les organismes qui en sont membres.

³¹ Allocution de Monique Jérôme-Forget lors du Congrès de l'ACRGTQ, le 23 janvier 2004. Conseil du trésor, *Discours* [En ligne]. 2004. [http://www.tresor.gouv.qc.ca/ministre/discours-acrgtq_2004.htm], 8 avril 2004.

³² Brunelle et collab. *op. cit.*

C'est cette potentielle proximité entre les défenseurs indéfectibles des PPP et le gouvernement québécois qui fait douter la Centrale des syndicats du Québec de la transparence du processus. Nul doute que cette agence nous conduit vers un affaiblissement stratégique des ministères et un appauvrissement de la gouvernance québécoise. En effet, le recours incessant du gouvernement aux experts du secteur privé recèle un autre malaise : le peu de confiance du gouvernement envers ses fonctionnaires. Ce gouvernement ne semble avoir aucune reconnaissance des aptitudes de la fonction publique, et ce, tant au chapitre de son expertise sectorielle que de sa connaissance de la gestion publique et de son indépendance à l'égard du personnel politique.

Dispositions financières

Un membre d'un comité ne peut, à moins qu'il n'y soit dûment autorisé, divulguer ni communiquer à quiconque des renseignements confidentiels dont il a pris connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. Il ne peut utiliser, à son profit ou au profit d'un tiers, les renseignements obtenus. (Article 44, chapitre V).

Cette timide mise en garde nous laisse pantois quant aux possibilités de « patronage ». Encore là, les membres de comité seront issus de firmes d'experts ou de centres de recherche. Les firmes voudront présenter des offres de partenariats public-privé, et cela, en conformité avec l'expérience actuelle. N'est-ce pas la présidente du Conseil du trésor qui affirmait, lors d'un point de presse à l'automne dernier, que les firmes-conseils retenues pour l'exercice de *réingénierie* pourraient être soumissionnaires des projets qu'elles auront préalablement conseillés au gouvernement ?

En conséquence, quelles seront les règles d'éthique, à quel code de déontologie les membres de comités et les entreprises soumissionnaires devront se soumettre ? Nous n'en savons rien pour l'instant, car le projet de loi prévoit que ces éléments seront déterminés ultérieurement par l'Agence au sein de son règlement intérieur.

Privatisation du patrimoine public

Tout au long des pages précédentes, la CSQ a cherché à démontrer que le projet de loi 61 nous entraîne sur une pente dangereuse. Le gouvernement québécois prétend qu'une « réduction substantielle de l'appareil étatique par un recentrage de l'action gouvernementale sur ses "missions essentielles" et par la gestion de partenariats public-privé permettra une meilleure répartition de la richesse et une plus grande justice sociale ». Pour notre part, nous croyons que la trajectoire suivie par le gouvernement Charest nous éloigne des objectifs de redistribution des richesses et de justice sociale.

Dans son rapport de l'an 2000, *Vaincre la pauvreté humaine*, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a démontré clairement que la « croissance induite par le marché ne conduit pas toujours à une réduction de la pauvreté et que les voies de la croissance, d'une part, et du développement humain, de l'autre, convergent rarement ».

La mise en œuvre de partenariats public-privé vise essentiellement à mettre le Québec au diapason de ses partenaires commerciaux. C'est l'outil privilégié par ce gouvernement pour se conformer aux traités de libéralisation des échanges qui présupposent une réduction substantielle de la taille de l'État et une commercialisation accentuée des « marchés publics ». Tout comme dans le cas de la révision des relations contractuelles avec le secteur privé prévue au Plan de modernisation 2004-2007, l'introduction de partenariats public-privé ne constitue pas une réforme administrative mineure, mais bien une remise en question profonde des façons de faire de l'État, un affaiblissement de l'identité nationale québécoise.

Vouloir démanteler les institutions qui ont contribué à façonner la différence québécoise revient à saper l'originalité québécoise. « Il se trouve beaucoup de monde ici et ailleurs au Canada pour penser que l'État québécois est le plus avancé à bien des chapitres, notamment pour ses programmes sociaux. Et il se trouve aussi bien du monde pour penser que l'abolition de 20 % de la fonction publique, le recours au privé dans les services publics et la privatisation des biens communs ne sont pas tout à fait synonymes de modernité³³. »

Les PPP, à cause de la faiblesse de leur imputabilité démocratique et du peu de participation démocratique à leur gouverne, participent à cet élan d'aplanissement de la particularité québécoise. Peut-être plus que partout ailleurs en Amérique du Nord, les services publics définissent ce que nous sommes et participent à une plus grande diversité culturelle. Et ce n'est pas s'enfermer dans le *statu quo* que de plaider pour leur développement et l'égalité d'accès à toutes et à tous partout au Québec.

La nécessité de participer démocratiquement au développement et à la livraison de ces services publics est essentielle à l'essor identitaire québécois et à la préservation d'une diversité culturelle. La structure inhérente de fonctionnement des PPP nous éloigne de l'idéal d'équité, de redistribution de la richesse et de solidarité sociale. En conséquence, comme le constate Dorval Brunelle et son équipe de recherche, « ce qui est mis en œuvre, ici et maintenant, n'a plus grand-chose à voir avec la sauvegarde ou le réaménagement d'un quelconque modèle québécois, mais cette stratégie vise bien au contraire sa remise en cause pure et simple³⁴ ».

³³ Vincent Marissal, « La révolution PPP », *La Presse*, 6 mai 2004, p. A5.

³⁴ Brunelle et collab. *op. cit.*

4. Assurer la poursuite du bien commun

À l'inverse de la tendance à la privatisation des services publics, la Centrale des syndicats du Québec souhaite promouvoir la défense des institutions publiques, c'est-à-dire « le lien entre la poursuite du bien commun et l'espace public³⁵ ». C'est l'objectif poursuivi par notre proposition. Toutefois, avant de présenter cette dernière, nous désirons expliquer les éléments qui fondent le sens de cette proposition.

La CSQ est la plus importante centrale syndicale québécoise au chapitre de la représentation des personnels des services publics, comme l'illustre l'encadré qui introduit notre mémoire. À ce titre, elle fut de tous les combats, de toutes les discussions pour promouvoir les valeurs qui fondent l'engagement du Québec à l'égard de l'égalité des chances et de la démocratisation des services publics. Son combat ne fut jamais un combat d'arrière-garde, mais celui de la justice, de la redistribution des richesses collectives et de l'équité.

À la CSQ, nous considérons que la notion de bien commun, c'est « la capacité collective de faire de la société un projet éthique de vivre ensemble ». Et ce bien commun est composé d'un ensemble d'objets, « les biens sociaux », dont la pérennité est toujours à promouvoir et, le moment venu, à défendre.

Ces « biens sociaux » ont été définis par plusieurs. « On peut en distinguer trois types. Les premiers sont liés à la nature biologique de l'humanité (air respirable, eau potable, espace viable, sécurité alimentaire, etc.), les deuxièmes à sa nature sociale (santé, éducation, revenu, sécurité physique et psychologique...) et les troisièmes à sa citoyenneté ou, si l'on veut, au fait d'être membre d'une communauté politique (droits fondamentaux, conditions nécessaires à la participation politique, accès à l'espace public, aux médias, possibilité de se regrouper et – de plus en plus souvent – de se faire reconnaître dans sa différence et dans la singularité de sa situation³⁶. »

Cette typologie, nous la faisons nôtre, car elle témoigne du fait que la notion des « biens sociaux » a évolué au fil de l'histoire de la même manière que la propriété des « biens privés ». N'oublions pas que c'est au fil de l'histoire que la terre est devenue de plus en plus privée, empêchant ainsi dans certains pays des milliers de personnes à l'autosuffisance alimentaire et au logement. Aujourd'hui, l'eau, le vivant, le génome humain, les services de santé, l'éducation, la propriété intellectuelle, bref, ce qui est essentiel à la reproduction et à la survie de l'humanité

³⁵ Jacques Beauchemin, « Le bien commun : une intention éthique entre la loi du marché et l'individualisme », *Que reste-t-il du bien commun ?*, revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale, Laboratoire éthique publique, ENAP, Chaire Fernand-Dumont, éditions Liber, printemps 2004, vol. 6, n° 1, p. 142.

³⁶ *Ibidem*, p. 143.

sont dans la ligne de mire des entreprises privées. Suivre cette voie contribuera à accentuer les inégalités.

Comme nous l'avons illustré, la création de PPP ne renvoie pas à la protection des biens sociaux, encore moins à la capacité collective du projet de « vivre ensemble ». Au contraire. D'une part, parce que le marché « contredit par sa nature même l'idéal d'égalité que les sociétés démocratiques se sont donné », la notion du profit, du gain entraînant dans son sillon des inégalités dans la distribution des richesses collectives. D'autre part, le marché laissé à lui-même conduit à l'individualisme, à la fragmentation sociale et donc, à la « désolidarisation ».

Le dernier texte publié de son vivant par Claude Ryan nous semble explicite de ce qui guide l'entreprise privée. « L'approche néolibérale tend, en outre, à idéaliser au-delà de toute mesure les vertus de l'entreprise privée. En raison de son enracinement dans les droits inaliénables de la personne et de ses indéniables qualités, celle-ci doit être le moteur de la vie économique dans une société démocratique. Mais, nonobstant son rôle irremplaçable, elle a aussi des limites qu'on ne saurait ignorer dans la recherche d'un nouveau partage des tâches entre le public et le privé. » Et de poursuivre plus loin, « l'entreprise privée ne peut assumer que les fonctions pour lesquelles elle touchera une rémunération convenable. La logique du profit l'incline à se désintéresser des clients moins rentables. Même quand elle réussit, elle n'est pas en mesure d'offrir les mêmes garanties de qualité et de continuité que le secteur public³⁷. »

En conséquence, la clé pour réformer les services publics n'est pas l'introduction des impératifs de profits, mais bien une amélioration de la transparence et de l'aspect démocratique de ces services. C'est pourquoi la proposition de la CSQ ne vise pas à figer une conception de l'État ni à accentuer les travers souvent dénoncés liés à la lourdeur bureaucratique, aux ruptures de communication entre un gouvernement et les citoyennes et les citoyens. Elle vise à placer au centre de la réflexion et de la construction de la société québécoise le concept de bien commun en vue d'un meilleur « vivre ensemble ». Et, comme d'autres, nous croyons que le bien commun se situe dans les institutions politiques de la démocratie.

Aussi, la proposition de la CSQ cherche à apporter certaines réponses aux questions suivantes. Comment servir le bien commun ou, si vous préférez, l'intérêt général et non l'intérêt particulier de quelques entreprises ? Quels critères doivent fonder l'analyse de l'action gouvernementale dans une optique coût/avantage ? Comment veiller à ce que les raisons économiques l'emportent sur des valeurs comme la dignité et les droits des personnes, la justice, l'égalité des chances, les droits des personnes minoritaires ? Bref, comment orienter l'action du

³⁷ Claude Ryan, « L'autorité politique et le service du bien commun dans les conditions d'aujourd'hui », *Que reste-t-il du bien commun ?*, revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale, Laboratoire éthique publique, ENAP, Chaire Fernand-Dumont, éditions Liber, printemps 2004, vol. 6, n° 1, p. 10–11.

gouvernement dans le sens du respect de la Charte des droits et libertés de la personne ?

En ce qui concerne l'articulation de la contribution du secteur privé à l'organisation des affaires de l'État, si elle a lieu d'être et c'est possible dans nos systèmes économiques, elle doit s'inscrire dans une logique contraire à celle qui nous est proposée par l'Agence sur les PPP. Nous comprenons qu'il puisse y avoir des processus d'appels d'offres au secteur privé. Mais ce sont des règles qui ne mettent pas en danger la propriété publique et la gestion publique des infrastructures publiques, des services publics et des « biens sociaux » qui doivent réguler ces rapports contractuels.

Notre proposition

La Centrale des syndicats du Québec recommande au gouvernement :

1. La création d'un **Secrétariat responsable du bien commun**
 - a) Ce Secrétariat relèverait de l'Assemblée nationale dont la fonction serait d'analyser tout projet de renouvellement des infrastructures publiques et d'amélioration de la qualité des services aux citoyens présenté par le gouvernement, ses ministères et ses organismes. À l'exemple de la fonction du Vérificateur général ou du Protecteur du citoyen, ce Secrétariat aurait l'indépendance requise afin de pouvoir travailler en toute transparence.
 - b) Le Secrétariat responsable du bien commun serait sous la direction d'un conseil d'administration composé d'un directeur général pour un mandat d'au plus cinq ans et d'au plus huit membres pour un mandat d'au plus trois ans.
 - c) Les membres du conseil d'administration seraient nommés par l'Assemblée nationale. Seule l'Assemblée nationale pourrait les destituer. Dans le cas d'une nomination ou d'une destitution, la motion du premier ministre devrait être adoptée par les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.
 - d) Le Secrétariat responsable du bien commun relèverait exclusivement de l'Assemblée nationale, assurant ainsi la primauté de cette institution démocratique sur le pouvoir exécutif. En conséquence, il ne ferait pas partie de l'administration et serait au service exclusif de l'Assemblée nationale. Il s'acquitterait en priorité des obligations principales du mandat qu'elle lui aurait confié et c'est à elle qu'il devrait faire rapport. Il aurait la latitude nécessaire pour mener ses travaux d'étude et de recommandation. Il aurait une autonomie de gestion.
 - e) Le personnel du Secrétariat serait recruté et rémunéré en vertu de la Loi sur la fonction publique.

- f) Le Secrétariat responsable du bien commun aurait comme fonctions :
- de procéder à l’inventaire des « biens sociaux » essentiels au « vivre ensemble » au Québec, de manière à proposer au gouvernement des moyens de protéger ces biens et de les soustraire aux traités de libéralisation des marchés ;
 - d’informer les ministères, les organismes publics, le milieu des affaires et le public en général sur le concept de gestion publique orientée sur la promotion et la protection du bien commun ;
 - d’étudier tout projet de renouvellement des infrastructures publiques et d’amélioration de la qualité des services aux citoyennes et aux citoyens par les ministères et les organismes publics afin de s’assurer que celui-ci favorise la promotion et la protection « des biens sociaux ».
2. Dans les cas où la contribution du secteur privé à la réalisation d’un projet gouvernemental serait nécessaire, le Secrétariat aurait l’obligation de démontrer :
- l’existence d’une situation problématique dans un ministère ou un organisme public ;
 - les différentes alternatives recherchées avant de procéder au recours au secteur privé ;
 - les mécanismes de consultation mis en place auprès des groupes concernés, notamment les ministères et les organismes, mais aussi la population concernée par le recours au secteur privé ;
 - la pertinence de la solution proposée, à la lumière des principes suivants :
 - maintenir le financement et la propriété des infrastructures sous l’égide du secteur public ;
 - conserver la capacité stratégique de développement des ministères et des organismes publics ;
 - assurer la pérennité de la mémoire institutionnelle et la qualité des services ;
 - garantir de manière contractuelle les conditions de travail des employés.

Conclusion

Au centre des discussions dans la société québécoise, l'héritage à léguer aux générations futures occupe une place stratégique. Plusieurs y vont de leurs propositions qui s'appuient sur une conception du rôle de l'État dans la mise en place de processus qui permettront de développer un modèle de société d'avenir.

La Centrale des syndicats du Québec a toujours pris part à ces débats sociaux. Encore aujourd'hui, c'est sur la base d'un projet de société inclusif qu'elle demande au gouvernement d'abandonner son intention d'implanter des partenariats public-privé au Québec et de privilégier une approche fondée sur la pérennité du bien commun.

Nous réitérons que le changement de fond à réaliser au Québec ne peut s'opérer par les vertus du libre marché, les partenariats public-privé et le désengagement de l'État envers le bien commun. Une telle approche exacerbe les inégalités, accroît les tensions sociales et rétrécit l'exercice des droits collectifs, comme en témoignent tous les pays qui ont eu à procéder aux ajustements structurels imposés par les institutions internationales. Car, en définitive, le Plan de modernisation 2004-2007 et le projet de loi 61 ne sont que des variantes des ajustements structurels imposés par les traités de libéralisation des échanges.

La proposition que nous formulons à l'intention du gouvernement québécois témoigne de notre profond attachement aux biens sociaux que sont les services publics et les biens publics. Ces biens sociaux génèrent des valeurs de responsabilité sociale, d'équité et de justice. Ils favorisent la démocratie participative. Ils assurent l'accessibilité et l'universalité sur tout le territoire québécois. Ils sont garants d'une volonté de servir les besoins collectifs de la population.

Privilégier la promotion et la protection du bien commun, c'est le défi que nous devons relever. C'est le seul qui nous permettra de vivre dans un Québec solidaire et riche de tout son monde, un Québec sans pauvreté, éduqué, en santé, respectueux de l'environnement, bref, un Québec démocratique et inclusif.

