

Un accord truffé d'omissions

La fuite récente de documents révèle que le Canada ouvre toute grande la porte aux entreprises privées d'approvisionnement en eau dans le cadre des négociations commerciales avec l'Union européenne.

APERÇU

Le 25 janvier 2012, des documents concernant les négociations commerciales entre le Canada et l'Union européenne ont été divulgués en ligneⁱ. Ces documents révèlent les offres initiales en matière de services et d'investissements faites à l'Union européenne (UE) par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) et le Conseil des Canadiens ont noté avec beaucoup d'inquiétude que les provinces et les territoires n'avaient prévu aucune mesure de protection de leurs services d'eau (eau potable et eaux usées) des offres initiales dans le cadre de l'Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada et l'Union européenne.

Cela confirme l'avertissement que nous avons fait dans notre rapport de 2010 intitulé *Eau publique à vendre : comment le Canada va privatiser nos systèmes publics d'eau*, soit que l'accès à l'eau potable et aux services de traitement des eaux usées du Canada est un incitatif clé pour l'UE dans les négociations de l'AECG. Nous affirmions que si l'AECG était négocié selon ces conditions, ce serait la première fois que le Canada permettrait que notre eau potable soit entièrement couverte par un traité commercial et le tout premier cas où un accord commercial couvrirait l'approvisionnement municipal de services d'eau.

En n'excluant pas les services d'eau de l'AECG, on envoie un signal aux compagnies privées d'approvisionnement en eau de l'Europe et des pays avec lesquels le Canada a conclu une entente d'échange que le Canada est prêt à faire des affaires. L'accord commercial avec l'UE proposé enchâsserait les contrats privés d'eau existants et encouragerait une plus grande commercialisation de l'eau et des services de traitement des eaux usées tout en compliquant la réglementation du secteur.

L'UE et ses États membres comprennent très bien cet enjeu. La Commission européenne, dans son offre de services et d'investissements au Canada, protège les services d'eau et de traitement des eaux usées de l'Europe en proposant d'adopter ou de maintenir toute mesure, à tous les ordres de gouvernement, concernant les services de collecte, de purification et de distribution de l'eau, y compris l'approvisionnement en eau potable, la gestion de l'eau et la gestion des eaux usées.ⁱⁱ

Le Canada demande une exemption générale pour les mesures municipales existantes qui ne se conforment pas aux règles de l'AECG, par exemple, les monopoles municipaux sur l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux. Mais le texte que nous avons vu ne laisse aucune place à l'adoption de nouveaux services publics ou à la restauration de services. Comme les provinces canadiennes et le gouvernement fédéral ont prévu des réserves similaires au sujet de l'énergie, des pêches et des télécommunications, nous nous demandons pourquoi ils n'ont pas fait de même pour un secteur aussi critique que les services d'eau.

Lorsque le SCFP et le Conseil des Canadiens ont porté leurs préoccupations à l'attention du gouvernement fédéral au cours de la dernière année, souvent par l'intermédiaire de nos membres et des chapitres militants locales, on nous a assurés que rien dans l'AECG ne pouvait forcer la privatisation de l'eau au Canada et la vente de ses eaux en vrac à l'Europe. Le gouvernement Harper semble volontairement mal interpréter ou représenter faussement notre dossier rigoureusement documenté contre la libéralisation des services d'eau, possiblement pour éviter d'avoir à répondre à des questions. Notre rapport de 2010 suggère une raison pour les manœuvres d'évitement de Harper : son gouvernement est déjà en train de privatiser les services d'eau et accueillerait favorablement tout accord commercial qui aurait pour effet d'enchâsser cette privatisation.

Pendant que le gouvernement du Canada fait la promotion de la privatisation des services d'eau par des partenariats public-privé, l'externalisation et la sous-traitance, les gouvernements de l'Europe et de partout dans le monde ont choisi la voie inverse. Les services d'eau privatisés sont remunicipalisés en raison des faibles niveaux de service, des coûts élevés et de l'absence de responsabilisation en démocratie. Si le Canada n'exclut pas l'eau potable et les services de traitement des eaux usées de l'AECG, il exclura toute possibilité politique pour les administrations municipales, régionales ou provinciales de renverser la privatisation de leurs services d'eau à l'avenir.

Il est clair, à la lecture des nouveaux documents divulgués, que les provinces n'ont pas tenu compte de nos avertissements ou ne les ont pas compris, et qu'elles ont accordé aux investisseurs de l'UE et aux autres investisseurs privés un nouveau « droit de profiter » des services d'eau au Canada. Nous demandons à tous les gouvernements provinciaux de corriger l'erreur en excluant entièrement les services d'eau potable et de traitement des eaux usées de leurs offres dans le cadre des négociations entre le Canada et l'Union européenne. Nous demandons également aux gouvernements provinciaux de retirer leur soutien aux négociations de l'AECG tant que le public et d'autres élus n'auront pas eu la chance de les examiner.

Quel est le statut des négociations de l'AECG?

Le Canada et l'Union européenne négocient un Accord économique et commercial global ou un accord d'échange depuis plus de deux ans. L'entente proposée va beaucoup plus loin que l'ALENA dans différents secteurs dont les droits de propriété intellectuelle, les marchés publics et les types de secteurs des services qui seront couverts par des règles d'investissement strictes qui restreignent la façon dont les gouvernements adoptent des politiques concernant ces secteurs et les réglementent. Il y a eu neuf rondes complètes de négociations auxquelles ont

participé les gouvernements provinciaux et territoriaux. La dernière ronde s'est déroulée à Ottawa en octobre 2011. Les offres de services et d'investissements ont été échangées avant la tenue de cette ronde.

Les négociateurs en chef du Canada et de l'UE continuent de se rencontrer afin d'en arriver à une entente sur les sujets les plus litigieux. Les deux parties ont indiqué vouloir signer une entente durant la première moitié de 2012.

Sur quoi portent les documents divulgués récemment?

Les documents contiennent les offres initiales du Canada en matière de services et d'investissements et dressent la liste des secteurs ou des domaines que le Canada veut exclure des restrictions qui seront imposées par l'accord commercial sur les politiques et la réglementation gouvernementales. Tous les autres secteurs sont sujets à la libéralisation, ce qui peut être interprété comme une déréglementation ou reréglementation à des conditions favorables aux investissements multinationaux et fondées sur le marché. Comme les engagements en matière de services et d'investissements de l'AEGC sont fondés sur une approche de liste « négative », si un secteur ou un domaine n'est pas mentionné dans les exceptions, il est automatiquement sujet à la libération en vertu de l'entente.

Comme c'est le cas pour la plupart des accords de libre-échange, les offres des gouvernements fédéral et provinciaux et territoriaux sont présentées dans deux annexes, l'annexe I et l'annexe II. Les réserves prévues dans l'annexe I portent sur les mesures existantes qui ne se conformeraient pas autrement avec les règles de l'AEGC en matière d'investissements et de services. Ces réserves sont consolidées, ce qui signifie que les mesures mentionnées dans cette annexe peuvent uniquement être modifiées pour les rendre plus conformes à l'AEGC (c'est-à-dire qu'elles peuvent uniquement causer une plus grande libéralisation du secteur ou de la mesure et non réduire celle-ci). Une mesure ou une politique citée à l'annexe I qui est plus tard modifiée ou éliminée ne peut être restaurée. Ce type de réserve ou d'exclusion démontre bien comment les accords d'échange sont conçus pour augmenter le niveau de libéralisation dans une économie au fil du temps.

Les réserves prévues à l'annexe II ne sont pas consolidées (c.-à-d. qu'elles ne sont pas sujettes à l'effet d'engrenage) et sont par conséquent plus fortes que celles de l'annexe I. Elles protègent non seulement les mesures non conformes existantes ou les mesures qui contreviennent à l'AEGC dans ce cas, mais permettent aux gouvernements d'adopter de nouvelles mesures qui contreviendraient autrement aux règles de l'AEGC sur les services et les investissements.

Par exemple, lorsqu'il a négocié l'ALENA, le gouvernement du Canada, sous la pression de groupes comme la Coalition canadienne de la santé, a inclus la santé dans la liste des services sociaux exemptés de l'annexe II. En plus des secteurs qu'ils désirent exclure, les pays indiqueront précisément lesquelles des règles commerciales ne s'appliquent pas (p. ex. accès au marché, traitement national, interdictions des exigences de rendement pour les nouveaux investissements, etc.).

Le recours aux mécanismes de protection des services sociaux de l'annexe II présente certains problèmes, puisque ces derniers ne protègent pas entièrement les services sociaux des différends commerciaux. Comme le note le spécialiste en matière d'exportation, Scott Sinclair, aucune réserve n'est autorisée contre l'expropriation ou les normes de traitement minimales, qui sont deux des dispositions les plus problématiques dans les différends opposant un investisseur et un État. Si le Canada et l'UE acceptent d'inclure un processus de règlement des différends opposant un investisseur et un État dans l'AECG, les mesures affectant tout secteur au Canada, y compris la santé et l'éducation, où il y a un certain niveau de participation du secteur privé, sont vulnérables aux poursuites de sociétés demandant compensation pour les pertes de profitsⁱⁱⁱ.

Quelles sont les conséquences associées au fait de ne pas protéger les services d'eau dans l'AECG?

Comme le SCFP et le Conseil des Canadiens l'ont expliqué dans *Eau publique à vendre*, la réglementation des secteurs ou des mesures qui ne sont pas visés par une réserve de l'AECG devront respecter les règles strictes de la libéralisation des investissements, ce qui comprend :

- une interdiction formelle, peu importe la nationalité de la compagnie, d'imposer une limite sur le nombre d'investissements, que ce soit sous la forme de quotas, de monopoles, de prestataires de services exclusifs ou d'exigence d'un critère de nécessité économique;
- une interdiction sur les limites de la valeur totale des transactions ou des actifs, le nombre total d'opérations ou la quantité totale de produits;
- une interdiction sur toute limite quant à la participation de capital étranger (limites maximales de pourcentage pour les actionnaires étrangers ou la valeur totale de l'investissement étranger);
- une série de mesures exigeant qu'un certain type de personne morale ou de coentreprise effectue une activité économique donnée dans un secteur engagé, ou des mesures limitant le nombre total de personnes qui peuvent être embauchées dans un secteur particulier.

Comme nous l'avons précisé, le résultat de ces engagements de services est que l'investissement dans un secteur engagé, très largement défini, devient engagé et est protégé par un processus de règlement des différends solide. Le public aura encore moins de chance de contester le rôle des multinationales dans les collectivités tandis que les investisseurs européens obtiendront de nouveaux droits de poursuivre les administrations locales s'ils considèrent qu'une politique menace leurs profits. Par exemple, comme nous l'avons expliqué :

...les dépassements de coûts, les hausses de taux exorbitantes ou un service dénué de tout intérêt qui accompagnent fréquemment les privatisations de l'eau sont de plus en plus difficiles ou très coûteux à régler sans enfreindre les droits des corporations de l'eau en vertu de ces dispositions de services et

d'investissement. Entraîner un secteur de services dans un accord de libre-échange est s'engager face à la prestation privée. La capacité des gouvernements de réglementer dans ces secteurs est également restreinte; les secteurs engagés deviennent des avenues pour les profits qui sont retirés en grande partie du contrôle public efficace^{iv}.

Des pays comme l'Argentine, la Bolivie, la Tanzanie, l'Allemagne, le Canada et d'autres se sont retrouvés devant des tribunaux des investissements non transparents pour des décisions gouvernementales concernant la gestion des services d'eau ou la protection des sources d'eau. Les poursuites peuvent s'élever à des centaines de millions de dollars et augmentent avec chaque nouveau traité en matière d'investissement. Comme les entreprises européennes dominent le secteur mondial de l'eau et du traitement des eaux usées et que les mesures de protection des investissements de ces entreprises en vertu de l'AECG sont automatiquement accordées aux compagnies d'approvisionnement en eau des États-Unis et du Mexique en vertu de la disposition sur la nation la plus favorisée de l'ALENA, le Canada ouvre toute grande la porte aux poursuites par des entreprises en ne protégeant pas ses services d'eau dans son accord avec le Canada et l'UE.

Hamilton : Une étude de cas des problèmes en matière de privatisation et de protection des investissements

Pour un exemple de la façon dont cette situation pourrait affecter le Canada, nous pouvons étudier l'expérience de la ville de Hamilton en Ontario avec la privatisation de l'eau. Après avoir accordé un contrat de dix ans à la société Philips Utilities Management pour la distribution de l'eau potable et le traitement des eaux usées en 1995, la collectivité a enduré une décennie de désastres environnementaux et financiers. La main-d'œuvre avait diminué de moitié après dix-huit mois (en dépit des promesses de création d'emploi), des millions de litres d'égouts non traités se sont déversés dans le port de Hamilton, des résidences ont été inondées et d'importants coûts additionnels ont dû être assumés.

Au fil des ans, le ministère de l'Environnement de l'Ontario a porté de nombreuses accusations contre l'entrepreneur parce qu'il ne respectait pas les normes en matière d'effluents. Le contrat privé a changé de mains à quatre reprises et a notamment été confié à Azurix Corp., une filiale d'Enron qui a été vendue à American Water en 2001. Cette même année, Azurix et d'autres entreprises ont poursuivi l'Argentine devant le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) pour le traitement d'un investissement bilatéral. En 2004, le conseil municipal a mis fin à son expérience de privatisation et a ramené à l'interne l'exploitation de ses systèmes d'eaux potables et usées^v.

Si les services d'eau et de traitement des eaux usées avaient été couverts par les ententes commerciales canadiennes existantes, l'entreprise privée exploitant les services d'eau de la ville de Hamilton aurait eu des moyens de contrer les efforts visant à la forcer à assainir ses pratiques. Si le contrat avait été conclu pour plus de 10 ans – la plupart des partenariats publics privés pour les services d'eau au Canada ont une durée de 20 à 30 ans – les efforts visant à remunicipaliser les services avant la fin du contrat auraient pu faire l'objet de poursuites pour perte de profits futurs. Comme nous l'avons mentionné plus haut, les entreprises privées d'eau

ont utilisé tous les moyens à leur disposition afin de forcer les gouvernements à accepter leurs conditions dans le cadre des négociations d'ententes commerciales et d'investissement et continueront à le faire.

Pressions en faveur de la privatisation au Canada

Les sociétés européennes d'approvisionnement en eau, y compris Veolia Environment et GDF Suez, ont déjà fait des percées au Canada dans le domaine de l'approvisionnement privé en eau par des partenariats publics privés approuvés par les gouvernements fédéral et provinciaux et financés par les fonds publics. Leur stratégie semble consister à priver les municipalités de fonds pour l'infrastructure jusqu'à ce qu'elles soient forcées à envisager l'option des PPP. Dans notre rapport de 2010, le SCFP et le Conseil des Canadiens ont avisé les dirigeants politiques que :

[Traduction]

Sans financement adéquat, la nouvelle réglementation de l'eau rend nos installations d'approvisionnement en eau potable et de traitement de l'eau de plus en plus vulnérables aux termes de cet accord de commerce et d'investissement. L'obligation d'examiner la possibilité de partenariats public-privé et les incitatifs tels que le financement fédéral pour les PPP municipaux augmentent davantage les occasions pour les sociétés privées d'approvisionnement en eau au Canada.

Depuis la publication de ce rapport, le financement de PPP Canada (Partenariats public-privé) est le seul financement fédéral disponible pour les municipalités, ce qui, dans les faits, lie les projets municipaux d'infrastructure au modèle de PPP. De plus, PPP Canada accorde, aux fins de financement, la priorité aux projets d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées; sur les cinq derniers projets annoncés depuis juillet 2011, quatre étaient des projets liés à l'eau^{vi}.

Dans une étude de marché sur les secteurs de l'eau, des eaux usées et des biosolides, commandée par PPP Canada et obtenue à la suite d'une demande d'accès à l'information, les experts d'OPUS DaytonKnight concluent que l'investissement dans le secteur des eaux usées sera probablement le plus important des trois secteurs au cours des cinq à dix prochaines années pour les raisons suivantes :

1. Des changements importants à la réglementation sont probables à court terme;
2. Les améliorations nécessaires ont été remises à plus tard dans de nombreuses collectivités à cause de restrictions financières;
3. Pour ce qui est particulièrement du modèle de prestation public-privé dans le secteur, on note un élément relatif au rendement de l'investissement pour le fournisseur, ce qui est beaucoup moins politique et [avec moins] de répercussions sociales sur la population.

Selon cette même étude, étant donné l'opposition du public aux projets en PPP dans le secteur de l'eau, le recours au modèle de PPP dans chacun des secteurs est susceptible d'être de plus en plus grand avec le temps. Cette incursion dans le secteur des eaux usées favorisera probablement l'adoption du modèle dans les deux autres secteurs, le premier secteur faisant face à moins d'opposition politique.

L'opposition du public à l'idée d'un rendement de l'investissement sur les ressources publiques, communément appelé *bénéfice*, est une position éclairée et au centre du débat qui consiste à savoir à qui profitent les activités des grandes sociétés, surtout dans le secteur de l'eau. Est-ce le public ou les actionnaires? Partout dans le monde et au Canada, les vérificateurs généraux et d'autres autorités ont mis en doute le bien-fondé de l'ouverture du marché des PPP et ont exprimé de grandes réserves concernant les supposés bénéfices pour les contribuables et les collectivités (voir l'annexe A).

Les sociétés européennes évoluant dans le domaine des eaux exercent de plus en plus d'influence sur le Canada. Dans le sommaire d'une entente signée le 20 avril 2011 par la Ville de Winnipeg et le groupe Veolia Environnement, les deux parties ont convenu de ce qui suit :

[Traduction]

La section relative aux pouvoirs de réserve donne à la Ville le droit de prendre des décisions unilatérales dans certains domaines sans encourir de sanction financière, mais indique toutefois que de telles démarches pourraient exiger une modification des coûts cibles et des indicateurs de rendement clés. De cette façon, Veolia ne peut être injustement pénalisée par une résolution des instances municipales.^{vii}

Parmi les décisions unilatérales dans le cadre desquelles la Ville de Winnipeg doit dorénavant considérer les intérêts de Veolia figurent celles relatives à l'établissement des taux, ainsi qu'à l'approbation des budgets de fonctionnement et d'immobilisation.

On a par ailleurs récemment révélé que Pierre-Marc Johnson, principal négociateur du Québec pour l'Accord économique et commercial global Canada-Europe (AECG), fait partie d'un comité de l'Institut Veolia Environnement à Paris^{viii}, lui-même financé par la multinationale européenne. On a en effet critiqué l'ancien premier ministre pour ce qui semble être un conflit d'intérêts touchant ses responsabilités de protection de l'intérêt public en qualité de négociateur en chef de l'AECG^{ix}.

Si l'AECG était signé aujourd'hui suivant les propositions actuelles des provinces, les municipalités qui choisiraient un partenariat public-privé pour leurs installations ou d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées s'exposeraient à des poursuites d'entreprises qui pourraient exiger une indemnité pour manque à gagner en vertu du mécanisme de règlement de différends entre investisseurs et états. Il sera alors pour ainsi dire impossible pour les conseils municipaux de réaffecter ces services au secteur public sans avoir à verser au privé des sommes dépassant largement le coût de leur investissement réel dans les réseaux d'aqueduc. Dans les circonstances présentes, les villes sont donc particulièrement vulnérables au Canada.

RECOMMANDATIONS

Malgré les risques, il existe une solution simple que les provinces et territoires n'ont pas encore envisagée. En effet, le Canada devrait au moins modifier ses réserves à l'annexe II de manière à inclure les services liés aux eaux potables et usées, comme l'Union européenne (UE) entend le faire. Ces réserves devraient en outre s'appliquer à tous les services publics, particulièrement dans les domaines de la santé et de l'éducation, et ce, quels que soient les investissements privés dans les secteurs visés. Il faudrait aussi exclure des champs municipaux, comme le transport, la gestion des déchets, l'énergie et d'autres services sociaux.

Cela étant dit, on doit s'efforcer de démocratiser les négociations liées à l'AECG, qui, selon plusieurs, tirent déjà à leur fin. Maintenant qu'ils ont accès aux offres fédérales et provinciales en matière de services et d'investissements, la population et les partis de l'opposition doivent disposer du temps requis pour les étudier, réagir et proposer davantage de modifications éclairées par un débat public. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux devraient par conséquent divulguer leurs propositions et donner aux instances municipales le droit d'intervenir directement dans les pourparlers menant à l'AECG.

L'élargissement des possibilités du Canada de par le monde est souhaitable, à condition que les ententes que nous signons s'axent véritablement sur l'échange. Or, les nouvelles restrictions que l'AECG nous demande d'imposer en matière de services et de politiques publiques démontrent que l'accord va bien au-delà d'une simple entente commerciale. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux devraient dresser à l'intention de la population un tableau complet des répercussions que ce grand pacte avec l'UE pourrait avoir sur les politiques sociales et économiques au Canada.

COORDONNÉES

À PROPOS DU CONSEIL DES CANADIENS

Fondé en 1985, le Conseil des Canadiens est l'organisation de citoyennes et citoyens la plus importante au Canada, avec des membres et des chapitres partout au Canada. Ils travaillent sur le plan local, provincial, fédéral et international à promouvoir des politiques progressistes sur le commerce équitable, l'eau saine, la sécurité énergétique, les soins de santé publics et d'autres enjeux de préoccupation sociale et économique pour les Canadiennes et les Canadiens. Le Conseil n'accepte pas d'argent des sociétés ou des gouvernements et il est entièrement soutenu par l'énergie de ses bénévoles et l'aide financière de ses membres.

À PROPOS DU SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP), le syndicat le plus important du Canada, représente plus de 615 000 femmes et hommes travaillant dans les municipalités, les soins de santé, l'éducation, les bibliothèques, les universités, les services sociaux, les services publics, le transport, les services d'urgence et les compagnies aériennes. Les membres du SCFP sont fiers de fournir la majorité des réseaux d'eau potable et de traitement des eaux usées aux collectivités du Canada.

Le 26 janvier 2012

Jf/sepb 491

-
- ⁱ Le Réseau pour un commerce juste <http://tradejustice.ca/fr/section/1>
- ⁱⁱ Documents européennes pas rendu publics
- ⁱⁱⁱ Sinclair, Scott. The Proposed EU-Canada Trade Agreement Raises Health Concerns in Both Canada and European Union, CCPA report, juillet 2011: <http://www.policyalternatives.ca/publications/reports/proposed-eu-canada-trade-agreement-raises-health-concerns-both-canada-and-europ>
- ^{iv} Eau publique à vendre : comment le Canada va privatiser nos systèmes publics d'eau, un rapport du Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) et du Conseil des Canadiens, décembre 2010, p. 14 : <http://canadians.org/francais/commerce/documents/rapport-aecg-eau-1210.pdf>
- ^v Ibid, p. 17
- ^{vi} PPP Canada. <http://www.p3canada.ca/media-room.php>
- ^{vii} *Winnipeg's Sewage Treatment Plant Upgrade and Expansion Program Summary Document Of the Program Agreement Signed on April 20, 2011 By the City of Winnipeg And Veolia* <http://winnipeg.ca/waterandwaste/pdfs/sewage/treatmentPlantUpgradesAndExpansion/agreementSummary.pdf> [traduction]
- ^{viii} Institut Veolia Environnement, Comité de prospective.
<http://www.institut.veolia.org/fr/biographies/pierre-marc-johnson.aspx>
- ^{ix} Vidéo montrant M. Amir Khadir, député de Québec Solidaire, questionnant M. Johnson à l'Assemblée nationale le 8 décembre 2011 : http://www.quebecsolidaire.net/actualite_nationale/extrait_video_damir_khadir_depute_de_mercier_qui_questionne_pierre_marc_johnson_sur_laccord_economique_et_co

ANNEXE A

Mythes au sujet des partenariats public-privé

Sur sa page Web, PPP Canada affirme que :

- Partout au Canada, les gouvernements ont commencé à reconnaître la valeur d'avoir recours à l'innovation dans le secteur privé, lorsque c'est possible, et de permettre des économies qui contribueront à combler le déficit de l'infrastructure.
- Les PPP permettent de réaliser des projets qui respectent les échéanciers et les budgets prévus et qui mettent en place des infrastructures efficaces durant leur vie utile.
- Les PPP constituent une démarche à long terme, utilisée pour le financement d'infrastructure publique et fondée sur le rendement où le secteur privé assume une partie importante du financement et des risques liés à la réalisation et au rendement de l'infrastructure, depuis la conception et la planification structurale jusqu'à l'entretien.
- Des mesures incitatives et des disciplines contractuelles inadéquates : Les contrats ne contiennent souvent pas suffisamment de mesures incitatives en ce qui concerne la portée du projet et ses coûts; des contrats fondés sur les coûts peuvent, en fait, avoir un effet contraire en encourageant les entrepreneurs à demander des modifications et augmenter ainsi les coûts.

Partout dans le monde et au Canada, les vérificateurs généraux et d'autres hauts dirigeants ont semé le doute quant à ces affirmations.

Les PPP coûtent moins que les méthodes d'acquisition traditionnelles

Les vérificateurs publics du Québec et de l'Ontario ont remis en question la méthodologie utilisée pour comparer les PPP aux méthodes d'acquisition traditionnelles. L'une des principales présomptions des promoteurs des PPP est que les gouvernements n'empruntent pas d'argent pour financer les projets. Le vérificateur général de l'Ontario a affirmé :

Lorsqu'il a comparé les coûts de conception et de construction des deux options, le WOHC (William Osler Health Centre) a supposé qu'il n'y aurait pas de financement si le gouvernement prenait le projet en charge, mais que l'entente P3 serait financée sur une période de 25 ans. Il justifiait cette hypothèse en faisant remarquer que, dans le passé, les hôpitaux devaient disposer de leur part des coûts avant que le Ministère approuve le projet.

Les gouvernements ont la capacité et la possibilité de financer des projets et ils obtiennent généralement un taux d'intérêt plus avantageux que les emprunteurs du secteur privé. Le coût d'emprunt de la province, qui s'élevait à 5,45 % au moment de la signature de l'entente, était inférieur au coût du capital moyen pondéré demandé par le consortium du secteur privé.

Si la province avait financé les coûts de conception et de construction selon les mêmes modalités que le partenaire du secteur privé, mais en tirant parti de son taux d'intérêt plus faible, elle aurait pu économiser environ 200 millions de dollars (107 millions en dollars de 2004) sur la durée de l'entente¹.

Les PPP permettent de transférer les risques au secteur privé

Les vérificateurs généraux du Québec et de l'Ontario estiment que les risques peuvent être transférés dans les projets d'infrastructures traditionnels et que les analyses des projets de PPP exagèrent les niveaux de risque.

En parlant du projet de l'hôpital de Québec, le vérificateur général du Québec a affirmé :

En effet, le choix d'un autre mode de réalisation conventionnel, comme le mode clés en main, aurait aussi pu améliorer l'efficacité du secteur public en donnant un mandat de conception et de construction à un regroupement de firmes. De plus, il permet la construction en régime accéléré. Dans ce cas, les appels d'offres sont lancés au fur et à mesure que les plans et devis détaillés d'un lot sont terminés, ce qui réduit les délais².

En parlant d'un projet de construction d'un hôpital en Ontario, le vérificateur général de l'Ontario a affirmé :

Une autre préoccupation concernait les 67 millions de dollars en risques transférés ajoutés à l'estimation, faite en novembre 2004, des coûts de conception et de construction par le gouvernement. On a calculé ce montant en se fondant sur le jugement et l'expérience de la direction et des consultants. Étant donné la nature subjective de ces estimations, il est pratiquement impossible de vérifier la validité et l'exactitude des montants calculés. Nous étions préoccupés par le fait que les risques transférés pour ce projet s'élevaient à près de 13 % des coûts de conception et de construction par le gouvernement, estimés à 525 millions de dollars en novembre 2004. Par comparaison, les dépassements de coûts réels (une importante composante du transfert des risques) liés à la conception et la construction du Centre régional de santé de Peterborough – un hôpital construit selon l'approche de l'approvisionnement traditionnel durant la même période – équivalaient à environ 5 % de la valeur totale du contrat³.

¹ Vérificateur général de l'Ontario, rapport annuel de 2008, Section 3.03 Projet des partenariats entre les secteurs public et privé de l'Hôpital de Brampton, page 115.

² Rapport du Vérificateur général du Québec, paragraphe 5.67.

³ Vérificateur général de l'Ontario, 2008, page 112

Respect des délais et du budget

Encore une fois, les promoteurs des PPP fondent leurs affirmations sur une série d'hypothèses. Les PPP peuvent permettre d'exécuter un projet dans les délais prévus au contrat, mais ils prennent beaucoup plus de temps à exécuter que les projets exécutés selon une approche d'approvisionnement traditionnel. Le gouvernement de la Colombie-Britannique a reconnu ce fait en 2008, lorsqu'il a relevé le seuil d'examen des PPP de 20 millions de dollars à 50 millions de dollars, en précisant :

Dans le cadre de l'engagement du gouvernement à accélérer les projets d'infrastructure, le seuil pour qu'un projet d'immobilisation financé par la province soit envisagé comme un partenariat public-privé a été augmenté⁴. [trad.]

En ce qui concerne le « respect du budget », presque tous les projets de PPP ont vu leurs coûts augmenter de façon substantielle entre le moment de leur annonce et la clôture financière du projet.

Les projets traditionnels manquent de discipline en matière de coûts

L'économiste Marvin Shaffer, Ph. D., a examiné la méthodologie de Partnership BC sur la discipline en matière de coûts et a fait l'observation suivante :

Des mécanismes de cautionnement et de garantie peuvent être utilisés pour s'assurer que les garanties de rendement et de coûts sont respectées dans les processus d'approvisionnement traditionnels; les risques que les constructeurs peuvent gérer sont ainsi transférés efficacement. Le modèle adopté récemment par PBC, où le soumissionnaire retenu doit fournir certains capitaux, mais où le gros des dépenses en immobilisation est financé par le gouvernement permet également d'assurer que les garanties de rendement à long terme sont respectées. PBC reconnaît qu'il s'agit d'une entente de financement moins avantageuse que l'entente PPP qu'ils préconisent, particulièrement à la lumière des bouleversements récents sur les marchés des capitaux privés, mais ne tient même pas compte de telles solutions dans sa méthodologie standard.

Le but de cet exercice est de souligner que la méthodologie de PBC ne permet aucunement de déterminer la méthode d'approvisionnement optimale, qui minimise les coûts pour le contribuable, tout en assurant un transfert rentable des risques et une participation du secteur privé dans le projet⁵. [trad.]

⁴ http://www2.news.gov.bc.ca/news_releases_2005-2009/2008FIN0019-001677.pdf

⁵ Shaffer, Marvin, Ph. D., *Review of Partnerships BC's Methodology for Quantitative Procurement Options: Discussion Draft*, novembre 2009, page 3, http://www.cupe.bc.ca/sites/default/files/nov_19_shaffer_oct_09_pbc_evaluation_methodology.pdf

Les PPP permettent d'optimiser les ressources par la concurrence

Encore une fois, les vérificateurs généraux ont remis cette affirmation en question. En ce qui concerne le projet d'hôpital, le vérificateur général de l'Ontario affirme :

Aucune analyse formelle n'a été faite pour déterminer si le marché possédait la capacité voulue et était suffisamment concurrentiel pour que le projet puisse faire l'objet d'une entente P3. Notre examen de l'information disponible donnait à penser que le nombre d'entrepreneurs en construction de l'Ontario capables ou désireux d'entreprendre un projet d'une telle envergure était limité. Les mêmes sociétés de construction répondraient à la DP et participeraient aux travaux, quelle que soit l'approche d'approvisionnement adoptée par le WOHC.

Le Ministère a demandé au WOHC de faire appel au secteur privé non seulement pour concevoir et construire le nouvel hôpital, mais aussi pour en assurer l'entretien et pour fournir les services non cliniques connexes. Comme la plupart des sociétés du secteur privé se spécialisent dans la construction d'immobilisations ou dans la prestation des services de soutien opérationnel, le mélange des deux limitait encore plus le nombre d'entreprises aptes à exécuter l'entente P3⁶.

L'approche PPP en matière d'approvisionnement a été remise en question par l'industrie de la construction elle-même. La présidente de l'Association canadienne de la construction, Dee Miller, a affirmé au magazine *Business in Vancouver* que jusqu'à maintenant, les PPP :

...avaient fonctionné uniquement pour quelques très grosses compagnies de construction canadiennes. Quatre-vingt-dix pour cent des entreprises de l'industrie canadienne de la construction sont toutefois des petites et des moyennes entreprises⁷. [trad.]

Janvier 2012

SEPB491

⁶ Vérificateur général de l'Ontario, 2008, page 108

⁷ Martin, Brian, *CCA Head sounds a warning*, Business in Vancouver Magazine, Oct 11-17, 2011, page C16.