

Les PPP : un terrain miné

Projet de loi 61

Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec

Mémoire présenté à la Commission des finances publiques

Novembre 2004



Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec
7, rue Vallière, Québec (Qc) G1K 6S9, (418) 692-0022 / 1 800 463-5079

Sommaire

Notre démarche

Le SPGQ est le plus important syndicat de professionnelles et professionnels au Québec. Il compte près de 18 000 membres faisant partie de la fonction publique, des Sociétés d'État, du secteur de l'éducation et du secteur de la santé. Le projet de loi 61, *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*, interpelle nos membres. C'est pour cette raison que nous déposons le présent mémoire.

Il nous faut déplorer que le gouvernement n'ait pas tenu un débat public sur l'opportunité de recourir aux partenariats publics-privés (PPP). Le SPGQ s'est intéressé à cet aspect, sans se limiter exclusivement au débat sur le projet de loi et la politique-cadre. Nous nous sommes tournés vers les expériences vécues et les constats qu'elles ont suscités en vue d'établir notre position et, plus particulièrement, aux résultats obtenus au Royaume-Uni et à la réaction d'experts indépendants et d'organismes de surveillance éminemment crédibles.

Nos constats

Le chemin des partenariats public-privé est miné. Nous présentons ici les dangers les plus importants. Ceux-ci sont regroupés parmi les 7 catégories suivantes :

Risques	Constats
Coûts supplémentaires considérables	<ul style="list-style-type: none"> – Coût plus élevé du financement et de la gestion contractuelle – Création de structures administratives requises
Qualité déficiente des infrastructures livrées	<ul style="list-style-type: none"> – Divergence des intérêts entre les partenaires privé et public – Concentration des responsabilités aux mains d'un même entrepreneur
De belles illusions et la dure réalité budgétaire	<ul style="list-style-type: none"> – Carcan budgétaire des engagements à long terme – Réduction illusoire de la dette publique – Coût des avantages fiscaux consentis
Des effets politiques et économiques indésirables	<ul style="list-style-type: none"> – Pertes de contrôle politique, particulièrement dans le domaine de la santé, en application d'accords commerciaux internationaux – Pertes d'opportunités pour la PME québécoise
Impacts négatifs sur les emplois	<ul style="list-style-type: none"> – Pertes d'emplois – Concessions et disparités dans les conditions de travail du personnel dans le PPP
Contournement des règles de « bonne conduite » dans le secteur public	<ul style="list-style-type: none"> – Faible transparence des projets – Conflits d'intérêts potentiels – Biais des méthodologies de comparaison entre la formule des PPP et les approches « traditionnelles »
Perte d'autonomie des ministères et des organismes	<ul style="list-style-type: none"> – Droit de regard de l'Agence sur l'ensemble des projets de partenariat

Nos recommandations

Le projet de loi n° 61 ne répond aucunement aux besoins des Québécoises et Québécois. Le gouvernement n’a pas su démontrer la nécessité du recours aux PPP, pas plus que celle de la création de Partenariats-Québec. Au contraire, la volonté affirmée de recourir à cette approche tient davantage d’un positionnement idéologique que d’une analyse pragmatique des problèmes auxquels fait face le Québec. À cet égard, il nous apparaît significatif qu’aucune alternative n’ait été étudiée par le gouvernement.

Pour le SPGQ, le projet de loi n° 61 constitue un nouvel acte dans la volonté gouvernementale de soumettre les services publics aux diktats de l’entreprise privée. En fait, il constitue une suite au projet de loi n° 31 qui modifiait le Code du travail, il y a un an à peine.

Les orientations gouvernementales à l’égard de la fonction publique, récemment dévoilées, confirment cette vision. Le gouvernement actuel entend limiter le rôle des professionnelles et professionnels à la supervision des « partenaires » provenant du secteur privé. Pour ce faire, il a annoncé son intention d’éliminer 16 000 postes de la fonction publique. Il compte également forcer les employées et employés à accepter un emploi dans le secteur privé. La volonté de recourir aux PPP, combinée aux énoncés précédents et au discours des membres du gouvernement, montre bien qu’un préjugé défavorable à l’égard de la fonction publique anime ce dernier.

Au cours de notre analyse, nous avons identifié des problématiques importantes liés à l’utilisation des PPP. Par conséquent, **nous ne pouvons appuyer l’adoption du projet de loi 61 et nous en demandons le retrait.**

Si malgré l’opposition sans équivoque du monde syndical, le gouvernement décide de recourir à des « partenaires », il devra impérativement tenir compte de nos recommandations, afin d’éviter les problématiques importantes signalées par le SPGQ. **En aucune façon, les recommandations qui suivent ne doivent être interprétées comme une acceptation formelle ou tacite des PPP.** Elles visent à protéger les travailleuses et travailleurs du secteur public, ainsi qu’à éviter les périls les plus importants qui guettent les citoyennes et citoyens du Québec, advenant la poursuite des visées gouvernementales.

Au total, notre mémoire présente 19 recommandations, regroupées sous les sept thèmes suivants :

Thèmes	Recommandations
Préciser les limites des PPP	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identifier les secteurs d’activités prioritaires pour le recours aux PPP 2. Préciser le partage des responsabilités envisagé
Protéger les emplois et les conditions de travail	<ol style="list-style-type: none"> 3. Développer un cadre légal protégeant les conditions de travail 4. Appliquer ce cadre à tous les niveaux de l’administration publique : fonction publique et parapublique, éducation, santé et municipalités 5. Inclure une consultation obligatoire des syndicats concernés dans la politique-cadre sur les PPP 6. Permettre le transfert d’une employée ou d’un employé du secteur public vers le secteur privé uniquement sur une base volontaire et garantir un emploi dans le secteur public à celles et ceux qui refusent un déplacement

Thèmes	Recommandations
Identifier clairement les gains anticipés	7. Définir pour chaque PPP des objectifs clairs et mesurables 8. Instaurer un débat public avant d’amorcer un projet en PPP 9. Mandater le Vérificateur général du Québec afin qu’il évalue régulièrement l’atteinte des objectifs et la pertinence des PPP 10. Assurer au Vérificateur général du Québec un accès libre et complet à tout document concernant les opérations du « partenaire », dans le cadre du partenariat
Développer une méthodologie objective pour l’évaluation comparative des PPP	11. Le recours aux PPP ne doit pas être un préalable à l’obtention de financement 12. Développer une méthodologie objective de comparaison financière entre les différentes méthodes d’obtention de biens ou de services, incluant les PPP 13. La méthodologie développée doit tenir compte de tous les coûts indirects liés aux PPP, notamment les incitatifs offerts par le gouvernement
Développer une représentation comptable transparente pour les PPP	14. Le gouvernement doit élaborer une norme comptable spécifique pour les PPP et qui reconnaisse le caractère public des biens et des services ainsi livrés
Instaurer une gestion contractuelle stricte et rigoureuse	15. Les sommes exigibles à titre de pénalités doivent représenter un risque réel pour le « partenaire » et couvrir autant la non-disponibilité que les carences de la qualité du service 16. Les clauses contractuelles relatives au versement des pénalités doivent être appliquées de façon stricte, rigoureuse et rapide
Encadrer les transferts de personnel à l’Agence des PPP	17. Le projet de loi 61 doit rendre le RREGOP accessible à tout le personnel de l’Agence des PPP 18. Le projet de loi 61 doit identifier le SPGQ à titre d’agent négociateur pour tout le personnel professionnel de l’agence ; de plus, il doit prévoir que les conditions de travail applicables à l’ensemble du personnel professionnel de l’agence seront celles en vigueur pour le personnel représenté par le SPGQ dans la fonction publique 19. Le projet de loi doit prévoir la création d’un comité mixte (employeur et associations syndicales) dont le mandat serait de proposer des solutions aux problèmes liés à la transition

Notre conclusion

À la suite de ses recherches, le SPGQ considère que la formule des PPP créera plus de problèmes qu’elle ne produira de solutions. Le gouvernement semble prendre pour acquis les avantages des PPP, tels que les présentent leurs promoteurs. Pourtant, ces gains sont souvent illusoire. C’est sur ce motif que nous appuyons notre demande de retrait du projet de loi. Nous invitons le gouvernement à la plus grande prudence. Il serait opportun d’examiner d’autres alternatives, avant d’engager l’avenir des Québécoises et des Québécois pour plusieurs générations.

Nous admettons sans peine qu’il soit nécessaire de rénover un grand nombre d’infrastructures publiques. Nous croyons cependant que c’est en faisant appel à l’expertise de son personnel, notamment les professionnelles et professionnels du SPGQ, que le gouvernement trouvera les solutions les plus avantageuses... à tous points de vue.

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	1
Introduction	2
Les PPP : un terrain miné	3
Des coûts supplémentaires considérables	3
Le financement est plus coûteux	3
Conception des contrats complexe et coûteuse	3
L'administration quotidienne : un cauchemar pour le secteur public... ..	4
... et pour le secteur privé également !.....	4
L'ajout de structures dédiées aux PPP a un coût également !	4
Qualité déficiente des infrastructures livrées	5
Des intérêts incompatibles entre les partenaires.....	5
Concentration des responsabilités : des coûts et des risques	5
De belles illusions et la dure réalité budgétaire	6
Un carcan budgétaire pour les administrateurs publics	6
La réduction illusoire de la dette publique	6
Les avantages fiscaux ont un prix également !.....	8
Des risques politiques et économiques indésirables	8
L'impact des accords commerciaux internationaux	8
Pertes d'opportunité pour les PME québécoises	9
Impacts négatifs sur les travailleuses et travailleurs	9
Il y aura des réductions d'emplois.....	9
Des emplois à deux vitesses ?	9
Contournement des règles de « bonne conduite » dans le secteur public	10
Faiblesse de la transparence et de la reddition de comptes	10
Risques de conflits d'intérêts	10
Biais méthodologiques	11
Perte d'autonomie pour les ministères et les organismes.....	11
Recommandations du SPGQ concernant les PPP	12
Préciser les limites des PPP	12
Protéger les conditions de travail du personnel	13
Identifier clairement les gains anticipés.....	14
Développer une méthodologie objective pour l'évaluation des PPP	15
Développer une représentation comptable transparente des PPP	15
Instaurer une gestion contractuelle stricte et rigoureuse.....	16
Encadrer des transferts de personnel vers l'Agence des PPP	16

Conclusion..... 17

Annexe 1 – Code of practice on workforce matters in local authority service contracts 19

Annexe 2 – Traitement comptable des partenariats public-privé..... 24

Notes bibliographiques 30

Avant-propos

Le SPGQ est le plus important syndicat de professionnelles et professionnels au Québec. Il compte près de 18 000 membres faisant partie de la fonction publique, des Sociétés d'État, du secteur de l'éducation et du secteur de la santé. Le projet de loi n° 61, Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec, pourrait apporter des changements substantiels à la prestation de services gouvernementaux. Nos membres se sentent donc interpellés et souhaitent s'exprimer sur le dossier des partenariats public-privé.

Nous désirons profiter de la commission parlementaire chargée de l'étude du projet de loi pour faire connaître notre opinion, non seulement sur celui-ci, mais surtout sur le principe même de ces partenariats, ainsi que sur la politique cadre présentée par la présidente du Conseil du trésor au mois de juin 2004.

Introduction

Au mois de juin dernier, la présidente du Conseil du trésor a déposé le projet de loi n° 61, créant l'Agence des partenariats public-privé (PPP). Cette agence vise à favoriser le recours aux partenariats pour le développement d'infrastructures publiques ou encore pour la prestation de services publics. Au même moment, la ministre a déposé un projet de politique cadre sur les PPP. Celle-ci décrit le processus que suivront les ministères et les organismes pour mettre en œuvre ces ententes.

Le projet de loi, ainsi que la politique cadre, représentent surtout la concrétisation de la volonté du gouvernement à implanter les PPP dans toutes les sphères de l'activité publique. Cette volonté est particulièrement manifeste depuis l'élection d'avril 2003. On pourrait presque croire à une obsession. Un recensement rapide des discours des membres du gouvernement montre que les mots « partenariats » et « partenariats public-privé » y sont répétés de façon incessante. C'est à se demander qui cherche à être convaincu : les partenaires ou le gouvernement lui-même ?

Il nous faut déplorer que le gouvernement n'ait pas tenu un débat public sur l'opportunité de recourir aux partenariats publics-privés (PPP). Le SPGQ s'est intéressé à cet aspect, sans se limiter exclusivement au débat sur le projet de loi et la politique-cadre. Nous avons examiné avec attention les expériences vécues et les constats qu'elles ont suscités en vue d'établir notre position et, plus particulièrement, aux résultats obtenus au Royaume-Uni et à la réaction d'experts indépendants et d'organismes de surveillance éminemment crédibles. Nous nous sommes également questionnés sur les motifs du recours aux PPP. Nous avons examiné les résultats obtenus, tant sur le plan financier que dans leur qualité. Cet exercice nous a permis de déceler des risques considérables pour le gouvernement, mais aussi pour les travailleuses et travailleurs qui seront impliqués dans cette aventure.

Nous invitons le gouvernement, en particulier la présidente du Conseil du trésor, à tenir compte de nos commentaires et à profiter ainsi de l'expertise des membres du SPGQ en matière de prestation de services gouvernementaux.

Il y va de l'intérêt des Québécoises et des Québécois.

Les PPP : un terrain miné

Des coûts supplémentaires considérables

Au plan financier, les PPP visent généralement à générer des économies et à réduire la dette publique. Or, plusieurs études montrent que tel ne sera pas le cas. Il faut également considérer les dépenses supplémentaires que devra effectuer le gouvernement :

- coût du financement ;
- complexité de la gestion contractuelle ;
- structures organisationnelles supplémentaires.

Le financement est plus coûteux

Dans le cadre d'un PPP, c'est le « partenaire » privé qui contracte un emprunt en vue de réaliser un projet. Or, les frais de financement sont nécessairement plus élevés que pour un emprunt équivalent par un organisme public. De plus, il faut que le projet assure un profit significatif au partenaire privé.

Au Royaume-Uni, une étude publiée en 1999 dans le *British Medical Journal* concluait que les coûts additionnels du recours au *Private Finance Initiative (PFI)* augmentent de 18 à 60 % le coût de construction des hôpitaux¹. La même étude mentionne également que les investisseurs anticipent un retour sur l'investissement de 15 à 25 % par an². Finalement, elle conclut qu'un financement public entraînerait des économies de 3 à 3,5 % sur les taux d'intérêts.

L'organisme de vérification publique *Audit Scotland* a également réalisé une évaluation des coûts supplémentaires liés au financement par le secteur privé. Il conclut également à une surcharge d'intérêt atteignant de 2,5 à 4 % par an. Selon *Audit Scotland*, **le coût supplémentaire du projet étudié représentait entre 200 000 et 300 000 livres par tranche de 10 millions de livres investies³. Il s'agit donc d'une surcharge représentant entre 2 et 3 %.**

Conception des contrats complexe et coûteuse

L'élaboration de contrats de PPP exige des efforts très importants. La durée des contrats (atteignant parfois 35 ans) et la définition des indicateurs de performance demandent qu'une attention particulière soit portée à chaque élément. Il faut que les besoins (aménagement, disponibilité, entretien...) et l'application de pénalités en cas de non-atteinte des objectifs, soient clairement définis. Une fois le contrat établi, il sera fort difficile d'obtenir des changements si une situation imprévue survient.

À cet égard, l'*Audit Commission*, qui exerce des fonctions de vérification à l'égard des administrations locales en Écosse, a étudié la situation et tiré des conclusions instructives. Elle souligne le défi considérable de traduire l'ensemble des besoins en spécifications mesurables. Sur un horizon de 25 ans, il sera également difficile de prédire l'évolution des besoins : évolution technologique, méthodologique et démographique⁴.

Les concepteurs des contrats de PPP devront donc prévoir des provisions permettant de faire face à l'évolution des besoins, mais également des indicateurs destinés à mesurer la performance du « partenaire ». *Ces provisions et indicateurs devront être valides pour toute la durée du contrat.* On peut être certain que chaque faille sera exploitée par le fournisseur afin de réduire ses coûts et augmenter ses profits.

L'administration quotidienne : un cauchemar pour le secteur public...

Un exemple récent qui s'est produit en 2003 dans le métro de Londres est particulièrement révélateur. Un incendie a été provoqué par une déficience de l'entretien impliquant deux « partenaires ». À la suite de cet accident, plus de 100 000 personnes ont été privées de services pendant deux heures. Des pénalités financières étaient alors exigibles en fonction de la durée des pannes et de l'achalandage.

Encore faut-il déterminer la responsabilité des différents « partenaires ». Ceux-ci se renvoient la balle, l'affaire est devant les tribunaux...⁵ C'est donc l'administration locale qui doit assumer les frais de poursuite, malgré l'existence d'un contrat apparemment « blindé ».

Les coûts de conception et d'administration des contrats sont rarement considérés dans l'évaluation de PPP.

... et pour le secteur privé également !

La complexité n'affecte pas que le secteur public. Pour les partenaires privés :

« La gestion des ententes de partenariat est complexe pour plusieurs raisons : elle implique que les partenaires issus de cultures administratives différentes (...) »⁶

Il faut que l'entrepreneur s'assure de respecter toutes les clauses du contrat. En même temps, il doit engranger suffisamment de profits pour couvrir les risques, les investissements requis à moyen et à long terme, les risques de pénalités et, surtout, le rendement sur l'investissement des actionnaires. Plusieurs PPP sont opérés par des consortiums et il faut gérer les relations entre les partenaires privés et le client du secteur public.

À cet effet, le président de SNC-Lavalin, M. Jacques Lamarre, déclarait récemment :

« Je trouve que chaque fois que je soumissionne sur un PPP, ça me coûte très cher. C'est (sic) des risques énormes parce qu'il faut que je prévoie pour le futur tous les revenus, tous les frais d'exploitation⁷. »

Tous ces facteurs ont un coût. Celui-ci doit être inclus dans la tarification du contrat. Au total, donc, pour les deux partenaires, un PPP implique une complexité considérable de gestion qui a un prix !

L'ajout de structures dédiées aux PPP a un coût également !

Le gouvernement du Québec, dans sa politique cadre, prévoit la création d'une Agence gouvernementale et de structures ministérielles dédiées à la gestion des PPP. Ces unités administratives, ainsi que les réorganisations qui les créeront, nous apparaissent comme des dépenses inutiles, en regard de l'avantage réel qu'apporteront les PPP.

Qualité déficiente des infrastructures livrées

Non seulement les coûts sont plus élevés dans le cas d'un PPP, mais la qualité des produits livrés laisse à désirer. Deux facteurs principaux sont en cause :

- l'incompatibilité des intérêts entre les secteurs public et privé ;
- la concentration des responsabilités aux mains d'un même entrepreneur.

Cet avis est d'ailleurs partagé par plusieurs experts ayant examiné de très près des projets réalisés dans différents pays européens. Ces analyses montrent que le recours aux PPP ne garantit pas la qualité des infrastructures réalisées. Dans certains cas, la qualité est moindre que celle obtenue par les approches habituelles.

Des intérêts incompatibles entre les partenaires

Un organisme du gouvernement anglais chargé de l'évaluation des bâtiments publics, la *Commission for Architecture and the Built Environment (CABE)*, a commenté la construction d'hôpitaux et d'écoles, par le biais de PPP. Selon le CABE, la qualité des bâtiments laisse fortement à désirer. Les critiques sont particulièrement sévères dans le cas des hôpitaux. Le CABE considère que les infrastructures réalisées par des « partenaires » ne présentaient pas de changements significatifs quant au maintien de la qualité, de la fonctionnalité et de l'apparence générale des bâtiments. Pis encore, il souligne l'incompatibilité fondamentale entre les intérêts des « partenaires » public et privé⁸.

Des constats similaires ont été présentés par le CABE et l'*Audit Commission* concernant les écoles, également construites par le biais de partenariats.

“We are well aware that many schools, particularly those procured through PFI, have been failing to make the grade. The Audit Commission findings closely reflect our own experience.”^{9, 10}

Manifestement, l'état de plusieurs bâtiments livrés par des PPP laisse à désirer. Le président du CABE attribue les problèmes de qualité au recours au secteur privé dans le cadre de PPP. Pour lui, **les entrepreneurs privés sont davantage préoccupés par la recherche de profits que par la qualité du service public**¹¹. C'est une opinion que partage entièrement le SPGQ.

Concentration des responsabilités : des coûts et des risques

De l'avis du SPGQ, il existe des risques financiers et fonctionnels liés à la concentration des responsabilités de conception, de construction et d'opération. Le gouvernement du Québec devrait étudier les expériences réalisées avant de commettre cette erreur.

En premier lieu, il n'est pas souhaitable de confier à un même entrepreneur l'ensemble de ces fonctions. En agissant ainsi, on risque de se priver d'occasions d'obtenir les meilleurs entrepreneurs spécialisés. Il est donc possible que le gouvernement n'obtienne pas les meilleurs prix pour les différentes phases d'un projet.

Des risques fonctionnels existent également. Nous entendons par-là ceux pouvant compromettre la viabilité des équipements construits en concentrant les responsabilités chez un même entrepreneur. La Cour des Comptes de France, dans son *Rapport au président de la République 2002*,¹² met en cause l'évaluation des budgets et la qualité de la gestion des projets, exercées par Aéroports de Paris lors de l'agrandissement de l'aéroport de Roissy. Selon certains,¹³ il pourrait y avoir un lien entre cette critique et l'effondrement d'une des nouvelles sections de l'aérogare au début de l'année 2004.

Il semble clair qu'il existe des incompatibilités entre la rentabilité du secteur privé et la qualité du service public. Les rapports de plusieurs groupes d'experts le démontrent. Faut-il alors prendre des risques avec les équipements publics ? Le SPGQ ne le croit pas !

De belles illusions et la dure réalité budgétaire

Un carcan budgétaire pour les administrateurs publics

Les PPP mettent en place un véritable carcan financier pour les organismes publics contractants. Le recours à une telle formule crée une obligation atteignant parfois jusqu'à 35 ans. À la suite de la conclusion d'un contrat, l'organisme public concerné s'engage à verser pour toute la durée une somme prédéterminée. Il obtient en échange un équipement « clé en main ». C'est le beau côté du contrat.

Dans les faits, cela signifie le blocage à long terme d'une portion importante du budget de l'organisme contractant. Lorsque surviennent des imprévus ou des restrictions budgétaires, cet organisme doit respecter ses engagements. Ce sont donc les autres postes budgétaires qui devront être coupés. Les administrations chercheront alors à réduire leurs dépenses les plus importantes, en particulier celles liées au personnel. Pour payer le PPP, on peut craindre des réductions de la qualité et de la disponibilité des services offerts.

S'ils veulent éviter ces avenues, les organismes publics aux prises avec un PPP devront trouver d'autres façons de boucler leurs budgets. Ils auront peut-être à se départir d'actifs : terrains, bâtiments...¹⁴

Les impacts du carcan financier imposé par les PPP ont été illustrés par de nombreux experts et organismes publics. En particulier, un comité parlementaire du Royaume-Uni, le *Health Select Committee*, a exprimé des réserves sur la flexibilité à long terme des PPP. Il s'inquiète du risque de pénalités sévères, exigibles par le partenaire advenant des changements technologiques majeurs ou encore à la suite de l'implantation de nouvelles approches de soins à l'intérieur des hôpitaux.¹⁵

En recourant aux PPP, le gouvernement accorde la priorité à l'acquisition d'infrastructures et à leur entretien plutôt qu'aux services directs à la population. Cette approche est de plus en plus contestée au Royaume-Uni et ailleurs en Europe. Les décideurs publics perdent ainsi un éventail important de choix budgétaires dans le seul but d'assurer un revenu continu au partenaire privé.

La réduction illusoire de la dette publique

Par le biais des PPP, le gouvernement croit qu'il réduira la dette publique. Il s'agit évidemment d'un élément attrayant. De l'avis du SPGQ, il n'y a là qu'une fiction comptable. Les coûts à long terme des PPP sont des engagements du gouvernement et devront être considérés comme partie de la dette publique, au même titre qu'un emprunt ou une obligation. D'ailleurs, le dictionnaire corrobore cette thèse :

“Dette publique : Ensemble des engagements financiers contractés par l'État.” [Petit Robert]

Plusieurs analystes émettent une opinion similaire. Dans les faits, l'engagement financier pris pour 35 ans sous la forme d'un « loyer » constitue une obligation financière de même nature qu'une dette. Ceci même si elle n'est pas inscrite comme telle dans les comptes publics. Le « transfert » de la dette au secteur privé constitue donc au mieux une « fiction comptable ». C'est d'ailleurs ce que souligne un chercheur de l'*Institute for Public Policy Research* (IPPR) en Angleterre, pourtant réputée pour son appui aux PPP :

“It's just an accounting device the government asks the private sector to put the money up front and then pays it back through annual charges. The taxpayer still pays the bill.”¹⁶

Eurostat, l'Office statistique des Communautés européennes, a pris récemment une décision relative au traitement comptable des contrats souscrits par les organismes publics dans le cadre de partenariats avec des unités privées. La décision précise l'impact sur le déficit/excédent public et la dette publique.

Selon Eurostat, un actif développé en partenariat est public si le partenaire privé n'assume pas le risque de construction, en plus des risques liés à la demande ou à la disponibilité. Le tableau ci-dessous précise les critères permettant d'évaluer la situation.

Risque	Critère
Construction	L'entrepreneur assume ce risque si l'organisme public débourse selon l'état réel de l'avancement des travaux ; pour sa part, le partenaire privé assume les risques suivants : <ul style="list-style-type: none"> – livraison tardive, non-respect de normes spécifiées, surcoûts, déficience technique et effets extérieurs négatifs.
Disponibilité	L'entrepreneur assume ce risque si l'organisme public débourse en fonction de la disponibilité du service ; en contrepartie, le partenaire privé assume les risques suivants : <ul style="list-style-type: none"> – incapacité de livrer le volume contractuellement convenu – incapacité de répondre, comme spécifié dans le contrat, aux normes de sécurité ou de certification publiques liées à la prestation de services aux utilisateurs finals; ceci s'applique également lorsque le partenaire ne répond pas aux normes de qualités relatives à la prestation de services, spécifiées dans le contrat, à cause d'un manque évident de « performance ». – droit pour l'organisme public de réduire de façon significative (à titre de pénalité) ses paiements périodiques ; ceux-ci dépendent du degré effectif de disponibilité du partenaire durant une certaine période. – application automatique des pénalités lorsque le partenaire néglige ses obligations de services – les pénalités ont un effet important sur les recettes/profits du partenaire ; elles ne doivent pas être purement « cosmétiques » ou symboliques
Demande	L'entrepreneur assume ce risque si l'organisme public débourse en fonction de la demande de services ; de l'autre côté, le partenaire privé assume les risques suivants : <ul style="list-style-type: none"> – les paiements de l'organisme gouvernemental doivent s'ajuster à la variabilité de la demande (plus élevée ou plus faible qu'escomptée) lorsque celle-ci n'est pas imputable au comportement (gestion) du partenaire privé : cycle économique, nouvelles tendances du marché, concurrence directe ou désuétude technologique – absence de garantie de paiement rendant sans effet les fluctuations du niveau de la demande sur la rentabilité du partenaire *
Autres critères	L'actif est réputé <i>public</i> : <ul style="list-style-type: none"> – s'il ne représente plus une valeur économique significative à l'échéance du contrat – si l'organisme public a l'obligation ferme d'acquérir les actifs à l'issue du contrat à un prix prédéterminé, escomptée sur la base d'une hypothèse convenue au moment de la signature du contrat – si l'organisme public paye pour le droit d'acquérir les actifs pendant toute la durée du contrat moyennant des paiements réguliers supérieurs à ce qu'ils auraient été sans ce droit

* Cette règle générale est assortie d'exceptions lorsque la variation de la demande est due à une décision gouvernementale de haut niveau. Une présentation plus détaillée de la règle apparaît à l'Annexe 3.

Lorsqu'un actif est déclaré public, les dépenses s'y rattachant doivent être imputées aux dépenses publiques et, le cas échéant, à la dette de l'État. Dans ce contexte, il serait illusoire de penser que les PPP réduiront la dette publique, sauf dans des situations exceptionnelles. Ici encore, les PPP sont loin d'apporter les bénéfices escomptés !

Les avantages fiscaux ont un prix également !

« Il faut donc avoir conscience que chaque PPP représentera une bombe fiscale à retardement. Car, ce n'est que vingt-cinq ou trente ans plus tard qu'apparaîtra clairement la charge totale qui a été réellement supportée par les citoyens. ¹⁷ »

Il est fort probable que le gouvernement québécois assiste fiscalement les entrepreneurs privés désireux de participer à un partenariat public-privé. Les avantages fiscaux diminuent les risques pour l'entrepreneur mais ils coûtent cher aux contribuables. De plus, cette contribution incitera le gouvernement à ménager le « partenaire » afin de recouvrer son investissement fiscal.

Au plan comptable, tout avantage fiscal contribue à réduire la rentabilité du projet. Il faudrait donc éviter d'avantager quelques entreprises dans le seul but de réaliser un PPP. Il y a là un risque de créer, comme il est dit ci-dessus, une « bombe fiscale à retardement ».

Des risques politiques et économiques indésirables

L'impact des accords commerciaux internationaux

Selon certains analystes, le recours aux PPP expose le Québec et le Canada à des sanctions économiques. Il est également possible que des investisseurs étrangers définissent à la place du gouvernement les moyens pour assurer l'éducation et la santé de la population.

Le Canada et le Québec sont engagés dans l'Accord de libre-échange Nord-Américain (ALENA). Cet accord fixe des normes strictes en matière d'ouverture des marchés. On l'a vu dans le dossier du bois d'œuvre, les États-Unis ont la sanction facile et lourde lorsqu'ils croient que leurs intérêts commerciaux sont en cause. Or, l'envergure et la durée des projets en PPP nécessiteront des capitaux importants et des entreprises robustes. Il est fort probable alors que des entreprises étrangères soient impliquées dans les partenariats. La tentation de recourir aux accords commerciaux pourrait être forte...

Le système de santé canadien est protégé de l'intrusion d'investisseurs étrangers, tant qu'il demeure public. Le recours aux PPP pourrait fort bien changer cette situation. Selon un expert en droit commercial, il existe des risques en ce domaine qu'il ne faudrait pas négliger. Selon lui, le caractère public du système de santé canadien et donc québécois est mis en danger par l'intervention de nombreuses entreprises étrangères, non soumises aux règles gouvernementales en vigueur.

*“Foreign investors are also entitled to be free from government regulatory controls called “performance requirements” that have to do with the obligation to source goods and services locally. For example, this might include a requirement that a company use local diagnostic services, or technicians that were licensed in accordance with provincial law”.*¹⁸

Les PPP réalisés au Royaume-Uni sont fréquemment donnés par le gouvernement comme des exemples à suivre. Pourtant, au plan des accords commerciaux, la situation de l'Angleterre est fort différente de celle du Canada. La prudence nous semble donc de mise avant de promouvoir le recours systématique aux PPP, particulièrement dans le domaine de la santé.

Faudra-t-il attendre qu'un « partenaire » étranger, sous le couvert d'un PPP et du droit international, détermine les normes et les règlements ? Est-ce que le gouvernement entend se laisser dicter le profil d'une infirmière ou d'un enseignant ou encore la provenance des équipements médicaux ou des manuels scolaires ? Pour le SPGQ, il s'agit d'un risque inacceptable. Le gouvernement doit demeurer le seul et unique maître d'œuvre de ses politiques. Il ne doit pas courir le risque de se les faire imposer.

Pertes d'opportunité pour les PME québécoises

Selon nous, il faut craindre également les impacts négatifs qu'auront les PPP sur les PME québécoises. En concentrant les responsabilités de conception, de construction et d'entretien, le gouvernement ferme la porte aux PME qui ne peuvent s'acquitter de ces tâches. C'est d'ailleurs un reproche adressé par la Cour des Comptes à la Société *Aéroports de Paris*.¹⁹ Ainsi la PME québécoise ne sera plus en mesure de développer son expertise, ce qui nuira, selon nous, à l'activité économique.

Par ailleurs, en recourant aux PPP, le gouvernement québécois risque de provoquer une diminution substantielle du capital de risque actuellement disponible pour les PME. En effet, puisque le gouvernement compte transférer le poids de ses emprunts vers le secteur privé, les besoins de financement devront donc être comblés par des fonds plus risqués. Ces derniers ne seront alors plus disponibles aux PME québécoises, créant ainsi de nouvelles embûches susceptibles de ralentir leur développement, ainsi que l'économie du Québec.

Impacts négatifs sur les travailleuses et travailleurs

Dans les sections précédentes, nous avons principalement mis en lumière les risques de nature financière et économique liés au recours à des PPP. Il existe une autre catégorie de risques, plus subtils, affectant les choix de société. Au premier rang, il y a ceux en relation avec les emplois.

Il y aura des réductions d'emplois

En recourant aux PPP, le gouvernement anticipe des économies dans l'opération d'infrastructures ou dans la prestation de services publics. Celles-ci risquent fort d'être obtenues sur le dos du personnel. Pour le SPGQ, cela est inacceptable.

Le « partenaire » cherchera certainement à réduire le nombre d'emplois. Dans le cas du traitement des eaux usées dans la région de Hamilton-Wentworth, en Ontario, le « partenaire » privé s'est débarrassé de plus de 40 % de son personnel en vue de réaliser les économies prévues par le contrat. Ces coupures d'effectifs ont des effets sur la qualité du service. Depuis l'entrée en scène du « partenaire », l'administration régionale doit assumer les coûts de réparation des fuites fréquentes d'eaux usées dans le port de Hamilton. Le traitement des eaux par le transfert de responsabilité vers l'entrepreneur a réduit les coûts... en les retournant au secteur public.²⁰

Des emplois à deux vitesses ?

À la suite de l'établissement d'un PPP, il est possible également que des employées ou employés du secteur public soient transférés au « partenaire ». Or, en vertu des modifications récentes à l'article 45 du Code du travail, on peut craindre que le « partenaire » exige des concessions importantes aux conditions de travail afin de générer les économies promises.

De plus, même si les conditions de travail étaient préservées pour les employées et employés du secteur public, il n'est pas assuré que celles-ci s'appliquent au personnel recruté par le « partenaire ». C'est le phénomène du « *two-tier workforce*²¹ », autrement dit des « emplois à deux vitesses ».

Ce système est fortement décrié au Royaume-Uni, tant par des syndicats comme UNISON et le Trade Union Congress que par des responsables gouvernementaux européens.²² Le SPGQ s'oppose avec vigueur à ce que les PPP conduisent à des réductions ou à des concessions aux conditions de travail des travailleuses et travailleurs des secteurs public et parapublic. De même, nous refusons toute forme de discrimination salariale à l'intérieur de l'entreprise « partenaire ».

Contournement des règles de « bonne conduite » dans le secteur public

Faiblesse de la transparence et de la reddition de comptes

En mai dernier, le Vérificateur général du Québec soulignait qu'il n'était pas toujours possible d'évaluer les gains de performance réalisés à la suite de la création d'agences et d'unités autonomes de service par le gouvernement.²³ Pourtant, il s'agit d'organismes entièrement publics auxquels sont consentis des *allègements* réglementaires. On est en droit de se demander ce qui se produira avec des contrats en PPP.

Dans les expériences de PPP réalisées en Angleterre et ailleurs, il est fort difficile d'obtenir des informations permettant d'évaluer la réelle performance du « partenaire ». De même, il est fréquemment impossible de comparer le recours aux PPP avec les démarches traditionnelles d'acquisition de biens et de services. Comme le « partenaire » est une entreprise privée, il n'est pas obligé de répondre aux investigations du Vérificateur général. Il n'est pas davantage soumis à la *Loi sur l'accès à l'information*. Comment pourra-t-on alors évaluer objectivement l'atteinte des objectifs visés et la performance du partenaire ? Il sera donc difficile de déterminer si les PPP représentent une approche porteuse d'économies pour le gouvernement.

Le manque de transparence est une critique fréquente à l'égard des PPP, en provenance à la fois d'organismes de surveillance que d'experts indépendants.²⁴

Risques de conflits d'intérêts

Dans plusieurs projets de PPP, des conflits d'intérêts ont été observés. Le cas de Walkerton remonte à quelques années à peine. Le personnel d'un « partenaire » privé est avant tout au service des actionnaires et des investisseurs. Ces derniers cherchent d'abord à maximiser le retour sur leur investissement. Une telle approche est incompatible avec l'obligation de fournir des services publics de qualité. Des services tels que les soins de santé, l'éducation ou encore la sécurité des citoyennes et citoyens ne peuvent être soumis à des restrictions dictées par un investisseur privé. Il y a là des risques inacceptables pour la population.

Par ailleurs, en créant un contact étroit et constant entre les « partenaires » public et privé, les risques de conflits d'intérêt augmentent. La tentation pourrait devenir forte pour un administrateur public de chercher un emploi chez le « partenaire » privé après avoir négocié un contrat de partenariat. Bien que rare, cette situation s'est déjà produite dans le cadre du PPP concernant le traitement des eaux à Hamilton-Wentworth.²⁵

L'Agence des PPP proposée par le gouvernement sera particulièrement exposée à de tels risques. Le conseil d'administration, les comités d'experts et, dans une moindre mesure, le personnel constituent autant de sources potentielles pour des conflits d'intérêts.

Biais méthodologiques

Il y a également des risques de pressions politiques en vue de généraliser le recours aux PPP. Cette solution, fortement préconisée par le gouvernement actuel, ne doit pas se transformer en une obligation de recourir aux partenariats.

Que penser de la nécessité pour de tarifer ses services ? Ne sera-t-elle pas tentée, forte de l'appui ministériel de la présidente du Conseil du Trésor, d'imposer des PPP *pour boucler son budget* ? Il y a matière à réflexion, selon nous. La recherche intensive de PPP est déjà entreprise, au sein du gouvernement, avant même la création de l'Agence. Qu'en sera-t-il après ?

Au Royaume-Uni, le gouvernement ne finance que les projets où les organismes publics font appel aux PPP. Cette approche est dénoncée à la fois par les syndicats et par les organismes publics de surveillance comme l'*Audit Scotland* ou l'*Audit Commission*. En procédant ainsi, le gouvernement introduit un biais favorable aux partenariats. En même temps, il incite les administrateurs à faire pencher la balance du côté des PPP.

Par ailleurs, la méthodologie de comparaison entre les projets en PPP et les approches « traditionnelles » favorise aussi les PPP. Certains contrats ont déjà fait l'objet de correctifs.²⁶ Plusieurs experts indiquent que d'autres approches actuellement en usage peuvent générer des économies équivalentes aux PPP, sans en imposer la complexité.

Il y a là un autre écueil que le gouvernement du Québec devra à tout prix éviter !

Perte d'autonomie pour les ministères et les organismes

Selon nous, la politique-cadre proposée par le gouvernement du Québec introduit une lourdeur administrative qui sera nuisible aux ministères et aux organismes. D'abord, elle annonce la création de l'Agence des partenariats public-privé et elle oblige chaque ministère et chaque organisme à se doter d'une unité administrative dédiée aux partenariats.

Ces structures sont inutiles. Par le passé, le gouvernement du Québec a réussi des projets en partenariat avec le secteur privé, sans recourir à de telles structures. Donnons comme exemples l'application bonjourquebec.com ou encore le Réseau de télécommunication multimédia (RETEM) de l'administration publique québécoise.

La politique-cadre et l'agence conduiront à une réduction de l'autonomie des ministères et des organismes, et elle annonce une concentration des pouvoirs sous l'autorité du Conseil du trésor. Cela ne nous semble pas souhaitable. Pour les administrateurs publics et le personnel des organismes publics, il s'agit d'un désaveu.

Recommandations du SPGQ concernant les PPP

Le projet de loi n° 61 ne répond aucunement aux besoins des Québécoises et Québécois. Le gouvernement n'a pas su démontrer la nécessité du recours aux PPP, pas plus que celle de la création de Partenariats-Québec. Au contraire, la volonté affirmée de recourir à cette approche tient davantage d'un positionnement idéologique que d'une analyse pragmatique des problèmes auxquels fait face le Québec. À cet égard, il nous apparaît significatif qu'aucune alternative n'ait été étudiée par le gouvernement.

Pour le SPGQ, le projet de loi n° 61 constitue un nouvel acte dans la volonté gouvernementale de soumettre les services publics aux diktats de l'entreprise privée. En fait, il constitue une suite au projet de loi n° 31 qui modifiait le Code du travail, il y a un an à peine.

Les orientations gouvernementales à l'égard de la Fonction publique, récemment dévoilées, confirment cette vision. Le gouvernement actuel entend limiter le rôle des professionnelles et professionnels à la supervision des « partenaires » provenant du secteur privé. Pour ce faire, il a annoncé son intention d'éliminer 16 000 postes de la Fonction publique. Il compte également forcer les employées et employés à accepter un emploi dans le secteur privé. La volonté de recourir aux PPP, combinée aux énoncés précédents et au discours des membres du gouvernement, montre bien qu'un préjugé défavorable à l'égard de la Fonction publique, anime ce dernier.

Au cours de notre analyse, nous avons identifié des problématiques importantes liés à l'utilisation des PPP. Par conséquent, **nous ne pouvons appuyer l'adoption du projet de loi n° 61 et nous en demandons le retrait.**

Si malgré l'opposition sans équivoque du monde syndical, le gouvernement décide de recourir à des « partenaires », il devra impérativement tenir compte de nos recommandations, afin d'éviter les problématiques importantes que nous avons signalées. **En aucune façon les recommandations qui suivent ne doivent être interprétées comme une acceptation formelle ou tacite des PPP.** Elles visent à protéger les travailleuses et travailleurs du secteur public, ainsi qu'à éviter les périls qui guettent les citoyennes et citoyens du Québec, advenant la poursuite des visées gouvernementales.

Nos recommandations, si elles sont acceptées, conduiront à des changements dans la politique-cadre sur les PPP et, au besoin, dans la Loi sur l'Agence des PPP, ainsi que dans d'autres textes réglementaires ou législatifs. Nous invitons le gouvernement à ouvrir un débat sur le recours aux PPP, ses avantages et inconvénients et aux alternatives possibles. Le SPGQ pourra alors offrir sa contribution en exprimant ses préoccupations et en participant à la recherche de solutions davantage compatibles avec l'intérêt des services publics.

Préciser les limites des PPP

Pour le SPGQ, il est essentiel de baliser le recours aux PPP. Le gouvernement doit préciser dans quels secteurs il entend faire usage de cette approche. Ces choix pourront alors faire l'objet de débats publics. Le gouvernement devra alors s'assurer que les Québécoises et Québécois acceptent les choix gouvernementaux en connaissant les risques encourus.

Il faut également indiquer clairement que c'est le gouvernement et non le « partenaire » privé qui détermine si un service doit être rendu. Il s'agit d'une prérogative gouvernementale qui ne peut être limitée par la situation financière du « partenaire ».

Recommandations

1. *Le gouvernement doit indiquer clairement quels sont les secteurs d'activité pour lesquels il privilégie les partenariats public-privé.*
2. *Le gouvernement doit préciser le partage de responsabilités entre le partenaire privé et lui-même.*

Protéger les conditions de travail du personnel

Les économies recherchées dans le cadre des PPP ne peuvent être obtenues au détriment des travailleuses et travailleurs. À cet égard, le gouvernement du Royaume-Uni a élaboré des directives strictes pour assurer la protection des conditions de travail du personnel impliqué dans un projet de PPP : le *Code of practice on workforce matters in local authority service contracts*.[†] Nous proposons que le gouvernement applique des mesures similaires afin de protéger les travailleuses et travailleurs.

L'encadré ci-dessous présente sommairement les conditions applicables en vertu du Code :

- Égalité ou équivalence du salaire et des conditions de travail du personnel recruté par le « partenaire » par rapport à ceux du personnel du secteur public.
- Accès du personnel recruté par le « partenaire » à la caisse de retraite du personnel du secteur public ou à un équivalent comparable.
- Mise en place d'un mécanisme contraignant de résolution des conflits à l'égard des conditions de travail offertes par le « partenaire », sans recours aux tribunaux.

Nous trouvons regrettable que la politique-cadre sur les PPP ne prévoient pas de consultations des syndicats concernés par ce type d'entente. Pour le SPGQ, les PPP dans les services publics constituent de la sous-traitance et doivent faire l'objet d'une consultation auprès des syndicats. Nos membres risquent de subir les contrecoups de ces projets. Nous tenons à exprimer notre opinion et à trouver des solutions aux problèmes qui surgiront inévitablement.

Puisque les PPP sont susceptibles d'entraîner des transferts de personnel vers le « partenaire », nous jugeons nécessaire de demander des garanties au gouvernement. Ce dernier doit s'engager à ce que les déplacements éventuels soient réalisés sur une base volontaire. De plus, le gouvernement devrait garantir un emploi dans le secteur public à une employée ou un employé qui refuse son transfert vers le secteur privé.

Recommandations

3. *Le gouvernement doit définir un cadre légal et réglementaire garantissant l'équivalence des conditions de travail entre les employées et employés recrutés par le « partenaire » et ceux provenant du secteur public (« two-tier workforce »).*
4. *Le cadre proposé ci-dessus doit s'appliquer à tous les niveaux de l'administration publique : fonction publique, secteur parapublic, éducation, santé et municipalités.*
5. *Le gouvernement doit inclure dans sa politique-cadre sur les PPP une consultation obligatoire des syndicats concernés.*

[†] Le Code est reproduit à L'Annexe 1.

6. *Le gouvernement doit permettre le transfert d'une employée ou d'un employé du secteur public vers le secteur privé uniquement sur une base volontaire et garantir un emploi dans le secteur public à celles et ceux qui refusent d'y aller.*

Identifier clairement les gains anticipés

Plusieurs situations étudiées par l'*Audit Commission* indiquent que les PPP étudiés à la fin de 2001 n'avaient pas livré certains des plus importants bénéfices attendus. De plus, il ressort de leurs analyses que les infrastructures acquises par le biais d'un PPP offrent une qualité *inférieure ou, au mieux, équivalente à celle obtenues en recourant à d'autres procédés.*

Le recours aux PPP représente un changement fondamental dans la gestion publique. Les expériences beaucoup moins ambitieuses, réalisées dans le cadre des agences et UAS, montrent que le gouvernement n'a pas été capable de mesurer les gains de performance réalisés, faute d'objectifs clairs et d'une reddition de comptes adéquate.²⁷

L'enjeu de la création de PPP est très important. Le gouvernement veut confier de larges pans de l'administration publique au secteur privé. Dans un tel contexte, la rigueur de l'exercice est cruciale. Autrement, les PPP pourraient devenir des occasions de gaspillages éhontés.

Puisque les PPP doivent générer des économies, celles-ci devront être clairement définies avant le début du projet. Les améliorations anticipées à l'égard de la quantité et de la qualité des services rendus doivent également être précisées. Finalement, chaque projet en PPP devrait faire l'objet d'un débat public, afin que la population puisse exprimer ses craintes ou ses attentes et que les risques soient exposés.

La reddition des comptes dans les projets de PPP représentera un facteur crucial afin d'éviter des dérapages financiers et le non-respect des attentes du gouvernement. À notre avis, elle doit être confiée au Vérificateur général du Québec. Pour procéder, ce dernier doit bénéficier d'un accès libre et complet à tous les documents concernant les opérations du « partenaire », dans le cadre du partenariat. Des investissements publics importants seront effectués par le biais de PPP. Il est essentiel que l'utilisation de ces sommes puisse être analysée publiquement par une autorité crédible. Des expériences européennes et surtout anglaises montrent les avantages d'une telle approche.

Recommandations

7. *Pour tout projet en PPP, le gouvernement doit définir des objectifs d'économies et de qualité de service clairs et mesurables.*
8. *Le gouvernement doit instaurer un débat public avant d'amorcer un projet en PPP. Le débat portera sur les objectifs du projet et permettra l'expression des attentes du public et des risques encourus.*
9. *Le Vérificateur général du Québec devra évaluer régulièrement l'atteinte des objectifs fixés par le gouvernement ainsi que la pertinence du recours au PPP.*
10. *Le Vérificateur général du Québec devra bénéficier d'un accès libre et complet à tout document concernant les opérations du « partenaire », dans le cadre du partenariat.*

Développer une méthodologie objective pour l'évaluation des PPP

Au Royaume Uni, les PPP font l'objet d'études financières les comparant aux approches habituelles d'acquisition. En particulier, ces études mesurent la rentabilité attendue de ces approches. Plusieurs experts et organismes indépendants, tels que l'*Audit Commission* ou l'*Audit Scotland* ^{28,29} critiquent cependant la méthodologie utilisée pour la comparaison. Mais au-delà, les critiques dénoncent l'influence indue de politiques favorisant les PPP. Dans plusieurs cas, il est impossible d'obtenir le financement gouvernemental *à moins qu'il s'agisse d'un PPP*. Les organismes publics désireux de financer un nouvel équipement ou une rénovation majeure s'assurent alors que la comparaison favorise la réalisation en PPP.

Dans une entente récente entre la centrale syndicale UNISON, le Parti travailliste de Tony Blair s'est engagé à faire cesser cette pratique. Les incitatifs favorisant les PPP seront abolis si on en croit cette entente.

Pour le SPGQ, le recours aux PPP est une décision importante qui doit être analysée avec rigueur et objectivité. L'instauration de politiques gouvernementales réservant l'accès aux fonds publics à ces seuls projets ne peut être tolérée.

Recommandations

11. *Le recours aux PPP ne doit pas être un préalable au financement public en vue d'obtenir un bien ou un service.*
12. *Le gouvernement doit confier au Vérificateur général du Québec le mandat de développer une méthodologie objective de comparaison financière entre les différentes méthodes d'obtention de biens ou de services, incluant les PPP.*
13. *La méthodologie développée doit tenir compte des coûts indirects liés à la gestion de contrats en PPP, incluant notamment les incitatifs fiscaux ou d'une autre nature, offerts par le gouvernement.*

Développer une représentation comptable transparente des PPP

En faisant appel aux PPP, les gouvernements souhaitent obtenir des économies et réduire la dette liée à l'acquisition de biens et de services. La dépense en capital imputable à la dette publique est transférée au « partenaire » privé en échange d'un engagement financier à long terme, présenté comme une dépense de fonctionnement sans incidence sur la dette publique.

Nous avons démontré précédemment qu'il s'agit d'une illusion comptable. La Commission européenne a adopté récemment une norme spécifique aux PPP. Cette norme énonce des critères permettant de distinguer la propriété publique ou privée d'un actif, construit dans un tel cadre. Un bien peut avoir été réalisé et financé par le secteur privé, mais être considéré comme public aux fins de la comptabilité gouvernementale. La nature des risques assumés par l'entrepreneur privé entre également en ligne de compte.

De ce fait, une dette contractée par le « partenaire » doit être considérée publique si l'actif peut être considéré publique également, aux fins de l'application de cette norme.

Nous sommes d'avis que l'adoption d'une telle norme au Québec donnera une idée plus juste des impacts financiers des PPP. L'intérêt du recours aux partenariats devra être réévalué à la lumière d'un cadre comptable approprié.

Recommandations

14. *Le gouvernement doit élaborer une norme comptable spécifique pour les PPP et qui reconnaisse le caractère public des biens et services ainsi réalisés, en s'inspirant de la norme adoptée par la Commission européenne.*

Instaurer une gestion contractuelle stricte et rigoureuse

Le PPP prévoit le partage de risques entre les « partenaires » privé et public. Une part du risque pour l'entrepreneur privé réside dans les pénalités susceptibles d'être imposées. La Commission européenne en fait d'ailleurs une condition essentielle pour évaluer le caractère public ou privé d'un actif. La récupération des pénalités peut nécessiter d'importantes et coûteuses démarches.

Recommandations

15. *Les sommes exigibles à titre de pénalités doivent représenter un risque réel pour le « partenaire » et couvrir autant la non-disponibilité que les carences de la qualité du service.*

16. *Les clauses contractuelles relatives au versement des pénalités doivent être appliquées de façon stricte, rigoureuse et rapide.*

Encadrer des transferts de personnel vers l'Agence des PPP

Le SPGQ considère que la création de l'Agence est inutile. Il s'agit d'un instrument bureaucratique qui détournera les ministères et les organismes de leurs missions essentielles.

Malgré tout, si le gouvernement maintient son intention de créer cette agence, nous désirons attirer l'attention sur une problématique qui pourrait être résolue par des amendements au projet de loi n° 61.

Recommandations

17. *Le projet de loi n° 61 doit rendre le RREGOP accessible à tout le personnel de l'Agence des PPP.*

18. *Le projet de loi n° 61 doit identifier le SPGQ à titre d'agent négociateur pour tout le personnel professionnel de l'agence. De plus, il lui faut prévoir que les conditions de travail applicables à l'ensemble des professionnelles et professionnels de l'Agence seront celles en vigueur pour le personnel représenté par le SPGQ dans la fonction publique.*

19. *Afin de faciliter le démarrage harmonieux de l'Agence, nous demandons que le projet de loi n° 61 prévoit la création d'un comité mixte (employeur et associations syndicales) dont le mandat serait de proposer des solutions aux problèmes liés à la transition.*

Conclusion

Le SPGQ considère que la volonté de recourir aux PPP, maintes fois exprimées par la présidente du Conseil du trésor, tient davantage de l'idéologie que d'un sain pragmatisme. En effet, l'utilité des PPP et de l'Agence des partenariats public-privé du Québec n'a pas été démontrée. Le SPGQ déplore qu'aucune analyse sérieuse des alternatives n'ait été entreprise. Au Royaume-Uni, les organismes aviseurs recommandent la recherche de nouvelles options, pour se substituer aux partenariats. Nous invitons le gouvernement à entreprendre dès maintenant des démarches en ce sens, afin de démontrer l'utilité réelle des PPP, en les comparant aux alternatives disponibles.

Le gouvernement a déjà réalisé d'autres projets en partenariat avec le secteur privé, sans recourir à un tel organisme. Nous croyons que les ministères et les organismes sont les mieux placés pour juger de la pertinence des partenariats.

Le recours aux partenariats public-privé comme outil de réduction des dépenses et de la dette publique nous paraît illusoire. Au Royaume-Uni, plusieurs PPP se sont déroulés sous la contrainte. Le gouvernement ne finançait que les projets de cette nature. Il n'est pas étonnant que la méthodologie comparant les approches d'acquisition d'infrastructures favorise l'utilisation des PPP. Cette contrainte pourrait d'ailleurs disparaître d'ici peu, suite à un engagement pris en ce sens, par le Parti travailliste de Grande-Bretagne.

Il est également irréaliste d'anticiper une réduction de la dette publique. Dans les faits, les infrastructures mises en place par ce moyen constituent des actifs publics. La dette qui s'y rattache, prise par un entrepreneur ou par le gouvernement, doit apparaître dans les comptes publics. Une norme comptable, récemment établie par la Communauté européenne, décrit parfaitement ce principe.

Il faut également dissiper les illusions véhiculées autour des partenariats. Les PPP ne créent pas d'argent. Les sommes investies par le secteur privé lors de ces projets ne s'additionnent pas aux fonds publics. En fait, il ne s'agit que d'un « artifice » comptable destiné à masquer les engagements financiers réels du gouvernement.

Sur la qualité des produits livrés lors de PPP, les opinions sont mitigées. Plusieurs projets de partenariats étudiés par des organismes chargés de la surveillance de l'activité gouvernementale britannique, ont clairement indiqué que la qualité obtenue dans le cadre n'est pas meilleure que celle obtenue par les approches dites « traditionnelles ». Certains rapports indiquent même une qualité moindre. Dans quelques situations, l'infrastructure ne rencontre pas les objectifs souhaités. Le gouvernement se retrouve alors avec un problème pendant les 30 ou 35 années qui suivent...

Le recours aux PPP fait également poindre le risque de problèmes liés aux emplois. L'obligation de réduire les coûts et d'augmenter les profits conduira les entrepreneurs privés à abolir des postes ou à exiger des concessions au personnel quant à leurs conditions de travail. On pourrait également voir apparaître des disparités entre les employées et employés provenant du secteur public et ceux embauchés par le « partenaire ».

Des experts ont également souligné des risques importants pour les états qui réalisent des PPP avec des investisseurs internationaux. Ainsi, la province de Québec pourrait perdre l'autonomie nécessaire à l'élaboration de ses propres politiques en matière de santé.

Ce ne sont là que quelques exemples d'écueils introduits par les partenariats public-privé. Plusieurs chercheurs et organismes publics mettent en doute la pertinence d'y recourir. Nous avons utilisé leurs travaux pour établir notre position. Pour le SPGQ, le recours aux partenariats doit être précédé d'une véritable consultation publique. Nous entendons nous y prononcer chaque fois que les membres que nous représentons seront affectés ou lorsque l'intérêt des services public le dictera.

La volonté gouvernementale d'utiliser les PPP nous semble, par moments, friser l'obsession. Nous invitons les élus à faire preuve de plus d'objectivité dans leur discours. Les PPP ne solutionneront pas la crise annoncée des finances publiques. En les favorisant, le gouvernement prendra des engagements qui affecteront plusieurs générations de Québécoises et de Québécois. Nous l'incitons donc à la plus grande prudence avant d'utiliser un procédé dont les preuves ne sont pas faites. Nous ne jugeons pas opportun l'imposition de la formule des PPP aux ministères et aux organismes publics. Nous serions amenés à dénoncer cette situation avec vigueur, si le gouvernement poursuit ses efforts en ce sens.

Nous admettons sans peine qu'il soit nécessaire de rénover un grand nombre d'infrastructures publiques et qu'il faille constamment améliorer les services publics. Nous ne croyons pas que le recours aux PPP remplisse les promesses annoncées par le gouvernement. Pour cette raison, nous demandons le retrait du projet de loi n° 61.

Nous croyons plutôt que le gouvernement doit d'abord faire appel à l'expertise de son personnel, notamment les membres du SPGQ. Ceux-ci pourront le guider au travers du terrain miné que représentent les partenariats public-privé.

Annexe 1 – Code of practice on workforce matters in local authority service contracts

Best Value and Performance Improvement for Fire and Rescue Authorities

Annex E: Code of Practice on Workforce Matters in Local Authority

Service Contracts

Workforce matters and best value

48. This document sets out an approach to workforce matters in service contracts, which involve a transfer of staff from a best value authority to a service provider, or in which staff originally transferred out from the authority as a result of an outsourcing are TUPE transferred to a new provider under a retender of a contract. This Code will form part of the service specification and conditions for all such contracts.

49. The Code recognises that there is no conflict between good employment practice, value for money and quality of service. On the contrary, quality and good value will not be provided by organisations that do not manage workforce issues well. The intention of the authority is therefore to select only those providers who offer staff a package of terms and conditions, which will secure high quality service delivery throughout the life of the contract. These must be sufficient to recruit and motivate high quality staff to work on the contract and designed to prevent the emergence of a 'two-tier workforce', dividing transferees and new joiners working beside each other on the same contracts.

50. Contractors who intend to cut costs by driving down the terms and conditions for staff, whether for transferees or for new joiners taken on to work beside them, will not provide best value and will not be selected to provide services for the authority. However, nothing in this Code should discourage authorities or contractors from addressing productivity issues by working with their workforces in a positive manner to achieve continuous improvement in the services they deliver.

Treatment of transferees

51. In its contracting-out of services, the authority will apply the principles set out in the Cabinet Office Statement of Practice on Staff Transfers in the Public Sector and the annex to it, A Fair Deal for Staff Pensions. The service provider will be required to demonstrate its support for these principles and its willingness to work with the authority fully to implement them.

52. The intention of the Statement is that staff will transfer and that TUPE should apply, and that in circumstances where TUPE does not apply in strict legal terms, the principles of TUPE should be followed and the staff involved should be treated no less favourably than had the Regulations applied. The Government has now indicated an intention to legislate to make statutory within all best value authorities the provisions in the Cabinet Office Statement.

53. The annex to the Statement requires the terms of a business transfer specifically to protect the pensions of transferees. Staff must have ongoing access to the public sector scheme or be offered an alternative good quality occupational pension scheme, as defined in the annex to the Cabinet Office Statement, under which they can continue to earn pension benefits through their future service. There must also be arrangements for handling the accrued benefits which staff have already earned.

Treatment of new joiners to an out-sourced workforce

54. Where the service provider recruits new staff to work on an authority contract alongside staff transferred from the authority, it will offer employment on fair and reasonable terms and conditions which are, overall, no less favourable than those of transferred employees. The service provider will also offer reasonable pension arrangements (as described at paragraph 10 below).

55. The principle underpinning the provisions of paragraph 7 is to consider employees' terms and conditions (other than pensions arrangements which are dealt with in paragraph 10) in the round - as a 'package'. This Code does not prevent service providers from offering new recruits a package of non-pension terms and conditions which differs from that of transferred staff, so long as the overall impact of the changes to this package meets the conditions in paragraph 7. The aim is to provide a flexible framework under which the provider can design a package best suited to the delivery of the service, but which will exclude changes which would undermine the integrated nature of the team or the quality of the workforce.

56. The service provider will consult representatives of a trade union where one is recognised or other elected representatives of the employees where there is no recognised trade union, on the terms and conditions to be offered to such new recruits. The arrangements for consultation will involve a genuine dialogue. The precise nature of the arrangements for consultation is for agreement between the service provider and the recognised trade unions. The intention is that contractors and recognised trade unions should be able to agree on a particular package of terms and conditions, in keeping with the terms of this Code, to be offered to new joiners.

Pension arrangements for new joiners to an outsource workforce

57. The service provider will be required to offer new recruits taken on to work on the contract beside transferees one of the following pension provision arrangements:

- membership of the public sector pension scheme, where the employer has admitted body status within the scheme and makes the requisite contributions;
- membership of a good quality employer pension scheme, either being a contracted out, final salary based defined benefit scheme, or a defined contribution scheme. For defined contribution schemes the employer must match employee contributions up to 6%, although either could pay more if they wished;
- a stakeholder pension scheme, under which the employer will match employee contributions up to 6%, although either could pay more if they wished.

On a retender of a contract to which this Code applies the new service provider will be required to offer one of these pensions options to any staff who transfer to it and who had prior to the transfer a right under the Code to one of these pension options.

Monitoring arrangements

58. Throughout the length of the contract, the service provider will provide the authority with information as requested which is necessary to allow the authority to monitor compliance with the conditions set out in this Code. This information will include the terms and conditions for transferred staff and the terms and conditions for employees recruited to work on the contract after the transfer.

59. Such requests for information will be restricted to that required for the purpose of monitoring compliance, will be designed to place the minimum burden on the service provider commensurate with this, and will respect commercial confidentiality. The service provider and the authority will also support a central Government-sponsored review and monitoring programme on the impact of the Code, drawn up in consultation with representatives of local government, contractors, trade unions and the Audit Commission and will provide information as requested for this purpose. Such requests will follow the same principles of proportionality and confidentiality.

Enforcement

60. The authority will enforce the obligations on the service provider created under this Code. Employees and recognised trade unions should, in the first instance, seek to resolve any complaints they have about how the obligations under this Code are being met, directly with the contractor. Where it appears to the authority that the service provider is not meeting its obligations, or where an employee of the contractor or a recognised trade union writes to the authority to say that it has been unable to resolve a complaint directly with the contractor, the authority will first seek an explanation from the service provider. If the contractor's response satisfies the authority that the Code is being followed, the authority will inform any complainant of this. If the response does not satisfy the authority, it will ask the service provider to take immediate action to remedy this. If, following such a request, the service provider still appears to the authority not to be complying with the Code, the authority will seek to enforce the terms of the contract, which will incorporate this Code. In addition, where a service provider has not complied with this Code, the authority will not be bound to consider that provider for future work.

61. The contract shall include a provision for resolving disputes about the application of this Code in a fast, efficient and cost-effective way as an alternative to litigation, and which is designed to achieve a resolution to which all the parties are committed. The contractor, authority and recognised trade unions or other staff representatives, shall all have access to this 'alternative dispute resolution' (ADR) process. The Government has asked local authorities, trade unions and contractors to come forward with an ADR mechanism that is consistent with this Code, for inclusion in contracts. In the event that within a specified timescale the parties are unable to agree, the government will publish as an annex to this Code its proposed ADR mechanism.

62. Authorities will have a duty in their Performance Plans to certify that individual contracts comply with best value requirements, including workforce requirements in this Code and the accompanying statutory guidance. The Audit Commission's appointed auditor will through the audit of the Performance Plan:

- provide assurance that authorities are meeting their statutory duty of certifying their compliance with the Code and that they have put in place adequate arrangements to ensure compliance;
- receive information from third parties about any concerns with an authority's compliance;
- consider the information received and decide how to deal with those concerns;
- where the subject of any concern is of material significance (e.g. large contracts or where a major breach of this Code is alleged) the auditor will decide on a proportionate response to investigate the concerns.

63. If, as a result of investigations, the auditor has concerns about an authority's compliance with this Code, they may exercise their appropriate statutory powers, which include:

- requiring the authority to respond publicly to a written recommendation;
- recommending that the Secretary of State should give a direction under Section 15 of the Local Government Act 1999.

The Audit Commission will issue guidance to authorities and auditors on how these matters will be dealt with.

Sub-contractors

64. This Code sets out procedures for handling matters between the authority and a primary contractor. Where the primary contractor transfers staff originally in the employ of the authority to a sub-contractor in consequence of the terms of the primary contractor's obligations to the authority, the primary contractor will be responsible for the observance of this Code by the subcontractor.

Operation of this Code

65. The Government will monitor the operation of this Code and consult with representatives of local government, trade unions, contractors and the Audit Commission to assist in this process.

Annexe 2 – Traitement comptable des partenariats public-privé.

Nouvelle décision d'Eurostat sur le déficit et la dette - Traitement des partenariats public-privé

STAT/04/18

Le 11 février 2004

Eurostat, l'Office statistique des Communautés européennes, a pris une décision relative au traitement comptable dans les comptes nationaux des contrats souscrits par les unités publiques dans le cadre de partenariats avec des unités privées. La décision précise l'impact sur le déficit/excédent public et la dette publique. Elle résulte des travaux entrepris en 2003 en coopération avec des experts des pays européens et de divers organismes internationaux.

La décision est conforme au système européen de comptes (SEC95), ainsi qu'avec l'avis du Comité des statistiques monétaires, financières et de balance des paiements (CMFB), présenté en annexe.

Eurostat recommande que les actifs liés à un partenariat public-privé soient classés comme actifs non publics et ne soient donc pas enregistrés dans le bilan des administrations publiques si les deux conditions suivantes sont réunies:

le partenaire privé supporte le risque de construction, et

le partenaire privé supporte au moins l'un des deux risques suivants: celui de disponibilité ou celui liée à la demande.

Si le risque de construction est supporté par l'Etat, ou si le partenaire privé supporte seulement le risque de construction et aucun autre risque, les actifs sont classés comme actifs publics. Ceci a des conséquences importantes pour les finances publiques, tant du point de vue du déficit que de la dette. Les dépenses initiales en capital, relatives aux actifs, seront enregistrées comme formation de capital fixe des administrations publiques, avec un impact négatif sur le déficit/excédent public. En contrepartie de cette dépense de l'Etat, la dette publique augmentera sous la forme d'un "prêt imputé" du partenaire, qui fait partie du concept de "la dette de Maastricht". Les paiements réguliers de l'Etat au partenaire auront un impact sur le déficit/excédent public uniquement pour ce qui est de la partie relative aux achats de services et à "l'intérêt imputé".

Pourquoi Eurostat prend-il cette décision maintenant?

Les partenariats publics avec des unités privées s'observent depuis longtemps dans les États membres de l'UE. Ces dispositions prennent des formes variées, y compris celles de concessions ne soulevant pas normalement de difficultés en ce qui concerne leur traitement dans les comptes nationaux. Cependant, de nouveaux types de dispositions ont été pris récemment dans quelques États membres, et une augmentation significative de ces dispositions est attendue pour diverses raisons, telles que les efforts menés pour accroître l'efficacité des dépenses publiques et pour améliorer la qualité des services publics. De surcroît, l'initiative de croissance européenne, approuvée par le Conseil Européen en décembre 2003, fixe comme un des objectifs de promouvoir l'usage de ces partenariats, notamment afin de développer des infrastructures relatives à la croissance.

En tant qu'autorité statistique de la Commission, Eurostat n'examine pas les motivations, la rationalité et l'efficacité de ces partenariats, mais doit fournir des orientations claires concernant leur traitement dans les comptes nationaux, et leur impact sur les données du secteur des administrations publiques. Par ailleurs, une partie importante de la mission d'Eurostat consiste à assurer, dans le cadre du SEC95, l'homogénéité des statistiques des administrations publiques dans tous les États membres, y inclus les dix pays adhérents, afin que les chiffres de déficit et de dette soient pleinement comparables.

Quels sont les partenariats concernés par cette décision?

Cette décision s'appliquera aux contrats à long terme qui se réfèrent à des domaines d'activité où le gouvernement est en général fortement impliqué. Ces contrats correspondent souvent (mais pas toujours) à ce qui est désigné sous l'appellation de "partenariats public-privé", conclus avec un ou plusieurs partenaires, directement ou par le truchement d'une entité spéciale constituée à cette fin, possédant un savoir-faire par rapport à l'objet du contrat pendant la durée de celui-ci. Une caractéristique importante réside dans le fait que le contrat mentionne à la fois la production de certains actifs désignés spécifiquement, nécessitant une dépense initiale en capital, ainsi que la fourniture de services agréés, requérant l'utilisation des actifs et suivant des normes déterminées de qualité et de volume. Cette décision s'applique uniquement dans les cas où l'Etat est le principal acheteur des services fournis par le partenaire, que la demande émane directement de l'Etat lui-même ou d'utilisateurs tierces parties (comme cela s'observe notamment dans les services sanitaires et éducatifs ainsi que pour l'utilisation de certaines infrastructures de transport).

Quelle est la question clé relative aux partenariats public-privé pour ce qui est de leur traitement en comptabilité nationale?

La question clé est celle du classement à l'avance des actifs impliqués dans le contrat de partenariat, actifs qui peuvent être enregistrés soit comme actifs publics soit dans le bilan du partenaire. En comptabilité nationale, les actifs impliqués dans un partenariat public-privé peuvent être considérés comme actifs non publics uniquement s'il existe une forte évidence que le partenaire supporte la plus grande partie du risque lié au partenariat spécifique. Par conséquent, cette analyse des risques supportés par les parties contractantes constitue l'élément clé de l'évaluation d'un projet de partenariat en ce qui concerne le classement des actifs impliqués dans le contrat, afin d'assurer la comptabilisation correcte de l'impact sur le déficit public des partenariats public-privé.

Cependant, cette évaluation ne prend pas en considération les risques qui ne sont pas étroitement liés à l'actif et qui peuvent être intégralement séparés du contrat principal, comme c'est le cas lorsqu'une partie du contrat pourrait être périodiquement renégociée et subordonnée à la propre performance et aux paiements de pénalités ne dépendant pas de façon significative de l'état des actifs principaux.

Quelle est l'analyse par Eurostat du risque en cas de partenariats?

De nombreux risques peuvent être observés dans la pratique dans ces dispositions. La formulation utilisée peut en outre varier et prêter à confusion. C'est pourquoi, aux fins de la présente décision, Eurostat a sélectionné trois catégories principales de risques "génériques". Par conséquent, "supporter un risque" pour une partie signifie que cette partie endosse la majorité du risque.

Une première catégorie est le "risque de construction", couvrant notamment des événements comme la livraison tardive, le non-respect de normes spécifiées, les surcoûts, la déficience technique et les effets extérieurs négatifs. L'obligation de l'Etat de commencer à effectuer des paiements réguliers à un partenaire sans tenir compte de l'état effectif des actifs est la preuve que l'Etat supporte la majorité des risques de construction.

Une deuxième catégorie est le "risque de disponibilité" dans lequel la responsabilité du partenaire est relativement évidente. Celui-ci peut ne pas être en mesure de livrer le volume contractuellement convenu ou de répondre, comme spécifié dans le contrat, aux normes de sécurité ou de certification publiques liées à la prestation de services aux utilisateurs finals. Ceci s'applique également lorsque le partenaire ne répond pas aux normes de qualité relatives à la prestation de services, requises dans le contrat et découlant d'un manque évident de "performance" du partenaire. L'Etat est réputé ne pas supporter un tel risque s'il lui est permis de réduire de façon significative (à titre de pénalité) ses paiements périodiques, comme tout "client normal" pourrait l'exiger dans un contrat commercial. Les paiements publics doivent dépendre du degré effectif de disponibilité fourni par le partenaire durant une certaine période de temps. Mais l'application des pénalités lorsque le partenaire fait défaut sur ses obligations de services doit être automatique et doit également avoir un effet important sur les recettes/profits du partenaire, et ne pas être purement "cosmétique" ou symbolique.

Une troisième catégorie est le "risque liée à la demande" couvrant la variabilité de la demande (plus élevée ou plus faible qu'escomptée lors de la signature du contrat) lorsque celle-ci n'est pas imputable au comportement (gestion) du partenaire du secteur privé. Ce risque ne doit couvrir qu'une modification de la demande ne résultant pas d'une qualité inadéquate ou faible des services fournis par le partenaire ou d'une initiative modifiant la quantité/qualité des services fournis.

Il doit résulter d'autres facteurs, tels que le cycle économique, de nouvelles tendances du marché, la concurrence directe ou l'obsolescence technologique. Le gouvernement sera réputé assumer le risque lorsque celui-ci est obligé de garantir un niveau donné de paiement au partenaire indépendamment du niveau effectif de la demande exprimée par l'utilisateur final, rendant sans effet les fluctuations du niveau de la demande sur la rentabilité du partenaire. Toutefois, ceci ne s'applique pas lorsque l'évolution de la demande résulte d'une initiative gouvernementale évidente, telle que des décisions de toutes les unités des administrations publiques (et ainsi pas simplement de(s) l'unité(s) directement impliquée(s) dans le contrat) qui représentent un changement significatif de politique, ou du développement d'infrastructures directement concurrentielles construites sous mandat public.

Comment la décision sera-t-elle mise en œuvre en pratique?

L'analyse des risques dans de tels partenariats sera menée, sous la responsabilité des offices statistiques nationaux, dans tous les Etats membres et les pays adhérents (car la décision s'applique à partir de la prochaine notification du 1^{er} mars 2004).

Eurostat est d'avis que les informations relatives à ces risques pourraient être facilement obtenues par les statisticiens et que la charge respective des différents risques est généralement identifiable de façon raisonnable dans les contrats. Eurostat est également d'avis que l'évaluation du risque suivant le processus décrit ci-dessus permettrait un classement simple des actifs en les inscrivant ou non au bilan des administrations dans la plupart des cas.

Cependant, il peut se produire dans certains cas que l'analyse de risque telle que mentionnée ci-dessus pourrait ne pas livrer de conclusions claires (par exemple si au moins pour deux catégories la part du risque peut être estimée comme équilibrée ou fondée sur des hypothèses très fragiles). Dans ces cas, certains éléments supplémentaires d'un contrat de partenariat devront aussi être pris en considération. En dehors d'une analyse de la nature des partenaires (notamment dans les cas spécifiques où le partenaire est une entreprise publique), l'importance du financement public, l'effet des garanties publiques ou les provisions relatives à l'attribution finale des actifs pourraient dans certains cas constituer des critères supplémentaires appropriés.

À cet égard, si les actifs demeurent propriété du partenaire à l'issue du projet, et si ces actifs continuent de représenter une valeur économique significative, ils sont normalement classés dans le bilan du partenaire. Ceci doit également inclure les contrats dans lesquels le gouvernement ne dispose que d'une option d'achat des actifs à leur valeur courante de marché.

À l'inverse, si le gouvernement a l'obligation ferme d'acquérir les actifs à l'issue du contrat à un prix prédéterminé ne reflétant pas la valeur économique des actifs à ce moment (telle qu'escomptée sur la base d'une hypothèse conservatrice au moment de la signature du contrat), ou a payé pour le droit d'acquérir les actifs pendant toute la durée du contrat moyennant des paiements réguliers supérieurs à ce qu'ils auraient été sans ce droit, il peut alors être fondé d'enregistrer les actifs comme actifs publics si les autres tests ne livrent pas de réponse claire.

Enfin, Eurostat considère que cette décision n'est pas contradictoire avec l'approche entrepreneuriale habituelle de ces questions. En tout état de cause, les cas limites spécifiques et complexes devront être examinés attentivement suivant la procédure agréée, incluant dans un premier temps l'assistance d'Eurostat.

Publié par:
Service de presse Eurostat
Philippe BAUTIER
Bâtiment BECH
L-2920 LUXEMBOURG

Pour de plus amples informations:
Luca ASCOLI
Tél: +352-4301 32 707
Fax: +352-4301 32 929
luca.ascoli@cec.eu.int

Tél: +352-4301 33 444
Fax: +352-4301 35 349
eurostat-pressoffice@cec.eu.int

Communiqués de presse d'Eurostat sur
Internet:
<http://europa.eu.int/comm/eurostat/>

[Les tableaux et graphiques sont disponibles en formats PDF et Word Processed]

CMFB opinion on the treatment in national accounts of assets related to "public-private partnerships" contracts

The CMFB Chairman, with the assistance of the Executive Body, invited the CMFB Members on 23 December 2003 to give an opinion on the above-mentioned subject. Fourteen (14) national statistical institutes and thirteen (13) national central banks from the Member States returned the questionnaire. A total of twenty-seven (27) national institutions thus participated in the consultation. The ECB also provided a reply.

The result of the consultation was the following:

On the question: *Do you agree that PPP assets should be considered as non-government assets if there is strong evidence that the non-government partner bears most of the risk, according to the assessment of risks proposed in the guidance note?*

Twenty-six (26) national institutions responded Yes, among which three (3) asked for minor corrections to the numerical examples and three (3) requested clarifications on some parts of the guidance note. One (1) national institution answered No.

Accordingly, the CMFB endorses the guidance note of 23 December 2003 relating to the classification of assets in the context of "Public-Private Partnerships". The CMFB recommends that the suggested clarifications should be incorporated in a revised version of the ESA 95 Manual on Government Debt and Deficit, in so far as they do not change the substance.

In addition to this opinion, a document summarising the replies and all the original answers from the CMFB Members have been transmitted to Eurostat and will be kept in the records of the CMFB secretariat.

Jean CORDIER

CMFB Chairman

(Signed)

Paris, 30 January 2004

Notes bibliographiques

- ¹ Declan Gaffney, Allyson M Pollock, David Price, Jean Shaoul, *PFI in the NHS – is there an economic case*, British Medical Journal, July 10, 1999
- ² Chantrey Vellacott DFK. *Economics report*. London, 1999. (Référence dans le texte original du British Medical Journal)
- ³ Audit Scotland, *Taking the initiative - Using PFI contracts to renew council schools*, Accounts Commission 95 pages
- ⁴ Audit Commission for the Local Authorities and the national Health system in England and Wales, *PFI in schools – National Report*, Audit Commission, January 2003, p. 27
- ⁵ Clark Andrew, *How Tube partnership became unstuck*, The Guardian, April 11, 2003.
- ⁶ Aubert Benoît A. et Michel Patry, *Les partenariats public-privé: une option à considérer*, Gestion, Été 2004, p. 74
- ⁷ Paquet, Stéphane, *L'ingénieur qui se passerait bien des partenariats public-privé*, La Presse, 9 mars 2002, p. LPA 1-2.
- ⁸ The Health Select Committee, First Report Session 2001-02: The role of the private sector in the NHS, Appendix 8, House of Commons, London, 15 may 2002, ISBN 0 21 500326 8
- ⁹ CABE, *CABE supports Audit Commission findings on PFI Schools*, Communiqué de presse, 16 January 2003
- ¹⁰ Audit Commission for the Local Authorities and the national Health system in England and Wales, *PFI in schools – National Report*, Audit Commission, January 2003, Chapter 2, pp.10-19
- ¹¹ Lipton, Sir Stuart. *PFI: Failing our Future?*, 19 September 2002, Unison Conference.
- ¹² Cour des Comptes, *Rapport au Président de la République 2002*, p. 397.
- ¹³ Montebourg, Renaud, *Partenariat public-privé : danger*, <http://www.montebourg.net/web/publique/article.php?id=196&rub=9>
- ¹⁴ Canadian Union of Public Employees, The Facts – Experts tell Romanow Commission that Public private Partnership are not the answer, CUPE, May 2002, p. 4.
- ¹⁵ Healthcare Parliamentary Monitor, *Private sector in the NHS Debated*, 29/07/2002, Cadmus Newsletters Ltd
- ¹⁶ Scott Jenny, *Is PFI a good deal?*, BBC news, 3 septembre 2001
- ¹⁷ MONTEBOURG, Renaud, *Partenariat public-privé : danger*, <http://www.montebourg.net/web/publique/article.php?id=196&rub=9>
- ¹⁸ Canadian Union of Public Employees, The Facts – Experts tell Romanow Commission that Public private Partnership are not the answer, CUPE, May 2002, p. 15
- ¹⁹ Cour des Comptes, *Rapport au Président de la République 2002*, p. 397.
- ²⁰ Canadian Union of Public Employees, The Facts – Experts tell Romanow Commission that Public private Partnership are not the answer, CUPE, May 2002, p. 10.
- ²¹ IPPR, *The two-tier workforce: an ippr briefing*, Septembre 2003, 3 p., <http://www.ippr.org.uk/research/files/team21/project132/Twotierworkforcebriefing21.pdf>
- ²² Boateng, Paul, *Speech by the Chief Secretary to the PFI Congress, 10th June 2003*, http://www.pppforum.com/government/cst10_06_03_2003.html
- ²³ Vérificateur général du Québec, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004 - Tome I*, Chapitre 5, pp 112-135.
- ²⁴ Canadian Union of Public Employees, The Facts – Experts tell Romanow Commission that Public private Partnership are not the answer, CUPE, May 2002, pp. 2 et p.9.
- ²⁵ Canadian Union of Public Employees, The Facts – Experts tell Romanow Commission that Public private Partnership are not the answer, CUPE, May 2002, p. 10.
- ²⁶ Référence à venir
- ²⁷ Vérificateur général du Québec, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004 - Tome I* Chapitre 5, pp 112-135.
- ²⁸ Audit Commission for the Local Authorities and the national Health system in England and Wales, *PFI in schools – National Report*, Audit Commission, January 2003, Chapter 5, p.53
- ²⁹ Audit Scotland, *Taking the initiative - Using PFI contracts to renew council schools*, Accounts Commission, 95 pages