

Étude de cas sur l'efficacité des acquisitions gouvernementales : Les eaux usées de Whistler

Rédigée au nom du Syndicat canadien de la fonction publique

Par : Robin Jane Roff, PhD

1^{er} mars 2009

SCFP

SOMMAIRE

Le présent document examine les avantages des acquisitions publiques conventionnelles par rapport aux partenariats public-privé (PPP), par une étude de cas de la municipalité de villégiature de Whistler (Resort Municipality of Whistler ou R.M.O.W.) qui a décidé dernièrement d'avoir recours à un processus normal de conception-construction pour mettre à niveau ses installations vieillissantes de traitement des eaux usées et de garder l'exploitation à l'interne. Comme le montre l'expérience de la R.M.O.W., l'acquisition publique conventionnelle permet aux municipalités de réagir efficacement aux imprévus, de rendre des comptes à la population et de tirer avantage facilement de nouvelles technologies qui peuvent réduire les coûts d'exploitation et les effets globaux sur l'environnement.

La municipalité de villégiature de Whistler possède l'une des usines d'épuration des eaux usées les plus efficaces et les plus durables du Canada. En 2004, après plus de 30 années d'exploitation, des mises à niveau à l'usine étaient devenues nécessaires. Une politique de la Colombie-Britannique exige que, pour les projets municipaux recevant plus de 50 millions de dollars de financement provincial, la municipalité envisage de recourir à des PPP, y compris au financement privé. Même si elle a rejeté l'option du partenariat public-privé en 2001, la R.M.O.W. a formé, en août 2004, un groupe d'experts pour comparer le coût du modèle standard du secteur public à celui d'un PPP. Peu après, le conseil de Whistler annonçait son intention de procéder par PPP.

La décision a suscité une immense opposition chez les résidents, les membres du Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) et les environnementalistes, qui se sont réunis sous l'égide du comité Whistler Water Watch ou WWW. Par l'entremise du WWW, les conseillers et le public ont eu accès à des documents cruciaux montrant qu'un PPP :

- **Ne permettrait pas à la R.M.O.W. d'économiser pendant la durée du contrat de 20 ans :**

Pour arriver aux économies promises, la proposition de PPP passait sous silence des éléments nécessaires au contrôle des odeurs et à l'entretien de l'infrastructure, faisait passer le personnel de 10 à quatre employés, et comptait sur des taux d'escompte peu réalistes;

- **Faisait courir à la R.M.O.W. des risques environnementaux, politiques et financiers importants :**

L'une des principales mesures d'économie proposée par le PPP était le transport par camion des déchets à 60 kilomètres au sud vers Squamish,

en passant par de nombreux bassins versants écologiquement fragiles. En cas de déversement, la R.M.O.W. aurait eu des comptes à rendre aux résidents et aurait dû assumer le coût du nettoyage;

- **Éliminait la transparence en matière d'environnement, d'administration et de finance, mais maintenait la responsabilité de la R.M.O.W. :**

En vertu du contrat, ni les conseillers, ni le public n'avaient accès aux documents nécessaires pour veiller à ce que les activités de traitement des eaux usées se réalisent dans le respect de l'environnement; et

- **Mettait en péril les emplois dans la région et avait un effet négatif sur le moral et la productivité des travailleurs.**

Compte tenu de l'opposition qui a aidé à rendre publics les véritables coûts sociaux, politiques et environnementaux du projet, la R.M.O.W. a choisi l'achat public en juin 2006. Le budget global du projet s'établit à 51,65 millions de dollars et inclut les mises à niveau de l'usine de traitement des eaux usées et la construction d'un nouveau composteur qui remplacera les installations de Squamish. En février 2009, le projet respectait le budget et était en avance sur les délais prévus.

Il y a plusieurs avantages à garder la solution publique. En ayant recours à l'acquisition conventionnelle, la R.M.O.W. pourra:

- *Protéger les contribuables contre les inévitables hausses de coût résultant de l'ajout ultérieur de technologies nouvelles et des fluctuations du financement privé;*
- *Éviter le temps et les coûts associés à la renégociation de dispositions du contrat pour tenir compte de circonstances nouvelles, comme la fermeture des installations de compostage de Squamish;*
- *Diminuer le temps de construction;*
- *Intégrer à la conception une technologie de pointe à la fois durable et économique;*
- *Conserver le contrôle des risques environnementaux et économiques dont elle aurait été responsable en vertu d'un PPP;*
- *Maintenir la transparence nécessaire en maîtrisant les données financières et environnementales;*

- *Améliorer les relations de travail et la productivité des travailleurs dans tous les secteurs;*
- *Répondre de façon responsable aux besoins des résidents.*

Il est important de souligner que, malgré ces avantages, le processus de l'étude de l'option du PPP a coûté à la municipalité 1,37 million de dollars en frais juridiques, en paiements de rapports du personnel et en coûts directs à Partnerships BC. Les municipalités doivent tenir compte de ces coûts lorsqu'elles décident d'examiner l'option des PPP.

L'expérience de la R.M.O.W. n'est pas unique. De plus en plus, les faits montrent que les partenariats public-privé ne sont ni économiques, ni durables, ni souhaitables d'un point de vue social¹. Au contraire, on constate que les PPP coûtent en général plus cher que l'acquisition publique conventionnelle et qu'ils ne transfèrent que peu de risques des municipalités.

Le climat économique actuel amplifie ces tendances. Le crédit privé est de plus en plus difficile à obtenir et les taux ont augmenté d'environ 100 points de base. Pour un projet typique, le coût du financement privé a crû entre 10 et 15 pour cent, ou de plus de 20 millions de dollars pour un financement de 100 millions de dollars sur 30 ans. La crise économique et financière a rendu le financement des PPP beaucoup moins sûr et les ententes avec des partenaires privés beaucoup plus risquées et vulnérables aux défaillances.

Les organismes publics n'ont pas connu la même volatilité pour le crédit, et ont toujours accès aux taux d'emprunt les plus faibles qui soient. Dans beaucoup de provinces, le processus est facilité par les offices de financement des municipalités (OFMs), par lesquels les municipalités mettent en commun la dette et capitalisent sur le risque partagé. Dans les provinces où ces mécanismes n'existent pas, les municipalités peuvent néanmoins créer des économies en concluant des *partenariats public-public* avec d'autres municipalités. Parmi les autres sources de financement, on peut mentionner les subventions fédérales-provinciales à l'infrastructure; les obligations publiques (obligations d'infrastructure, obligations exemptes d'impôt); les subventions aux municipalités d'autres instances gouvernementales; la création de sociétés d'État pour canaliser les investissements publics en infrastructure.

L'expérience de Whistler illustre le coût des PPP et les avantages des pratiques d'acquisitions publiques conventionnelles. Les municipalités ont toujours accès à d'importantes possibilités en matière de financement de l'infrastructure.

¹ Parks Report and the CCPA report http://www.policyalternatives.ca/documents/BC_Office_Pubs/p3_collection.pdf and http://www.policyalternatives.ca/documents/BC_Office_Pubs/bc_2006/P3_vfm_summary.pdf and Parks, R. & Terhart, R. (2009). Evaluation of Public-Private Partnerships: Costing and Evaluation Methodology. Vancouver, BC: Blair Mackay Mynett Valuations Inc.

Le SCFP ne remet pas en question la nécessité des mises à niveau de l'infrastructure, ni le fait que les municipalités doivent conclure des contrats avec le secteur privé pour la conception et la construction de leurs installations. Le SCFP invite plutôt les municipalités à évaluer avec prudence les coûts additionnels, les risques pour l'environnement et les conséquences sociales négatives de l'exploitation financière et du contrôle des services publics par des entreprises privées.

INTRODUCTION

Le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) représente plus de 590 000 travailleurs au Canada, dont 110 000 en Colombie-Britannique. Plus de la moitié des membres du SCFP travaillent dans le secteur des administrations publiques locales. Le SCFP possède une expérience considérable en matière de financement, de développement et de fonctionnement de l'infrastructure. Le syndicat a mené des recherches approfondies sur la privatisation et sur les effets de la sous-traitance et les PPP sur les services et équipements publics.

En 2006, la municipalité de villégiature de Whistler (R.M.O.W.) a décidé de ne pas avoir recours à un partenariat public-privé pour la mise à niveau et l'exploitation de son usine de traitement des eaux usées. La décision a depuis permis à la R.M.O.W. de répondre de façon efficiente aux besoins économiques et de mettre en œuvre des technologies innovatrices et durables, à un coût comparativement moins élevé. Mais surtout, en choisissant de garder public le traitement des eaux usées, les conseillers ont voté en faveur de la reddition de comptes et de la transparence, en confirmant leurs responsabilités envers l'électorat. Le présent rapport examine les raisons pour lesquelles le projet de PPP a échoué et explique les avantages de l'acquisition publique normale.

CONTEXTE

La R.M.O.W. possède l'une des usines d'épuration des eaux usées les plus efficaces et les plus respectueuses de l'environnement du Canada. En 2004, le Sierra Legal Defence Fund, maintenant appelé Eco-Justice, a classé le système de traitement des égouts tertiaires de Whistler au deuxième rang au pays pour la haute qualité de ses rejets. Les coûts d'exploitation par unité sont aussi inférieurs à la moyenne canadienne.² Pourtant, en 2003, les plaintes relatives aux odeurs, aux déversements dans les bassins versants voisins et à l'arrivée imminente des visiteurs pour les Jeux olympiques en 2010 ont rendu nécessaires la mise à niveau de ces installations vieillissantes.

² Warrington, G. (2006). Down the Drain Goes a P3. *The Tyee*. 23 June 2006. <http://thetyee.ca/News/2006/06/23/P3/>

En 2001, le conseil municipal de Whistler a examiné la possibilité de privatiser par l'entremise d'un PPP l'usine de traitement des eaux usées, mais l'a rejetée. Toutefois, en 2002, sous la pression du gouvernement libéral de la C.-B., la R.M.O.W. a revu la proposition et a amorcé des consultations avec Partnerships BC (PBC).³

En août 2004, la R.M.O.W. a formé un groupe d'experts qui devait comparer un modèle public standard et un modèle de PPP. Le modèle standard, préparé par la firme d'ingénierie Dayton & Knight Ltd., sous-traitait la conception et la construction, mais conservait le financement et le contrôle publics de l'exploitation. Le modèle de PPP, proposé par Partnerships BC, prévoyait la sous-traitance de la conception, de la construction, du financement et de l'exploitation de l'usine rénovée pendant une période pouvant aller jusqu'à 20 ans.

En se basant sur des hypothèses très fragiles, le groupe d'experts a recommandé l'adoption du plan de PBC et, quatre jours après la sortie du rapport du groupe, le conseil municipal de Whistler annonçait qu'il procéderait par PPP. La R.M.O.W. comptait attribuer un contrat en 2006 et terminer le projet en 2008.⁴

Le groupe d'experts soutenait qu'un modèle en PPP coûterait entre 10 et 12 millions de dollars de moins à construire et de 11 à 17 millions de dollars de moins pendant la durée du contrat.⁵ Le groupe affirmait que le PPP permettrait aussi de transférer le risque au secteur privé plutôt que de le faire assumer par la R.M.O.W., « veillant ainsi à ce que Whistler puisse respecter et même dépasser les normes environnementales »⁶ et puisse accélérer les délais de construction.

La décision de la municipalité a soulevé un tollé et les médias ont couvert le dossier pendant des mois. Après avoir reçu 1 848 déclarations officielles d'opposition et avoir étudié les véritables coûts sociaux, politiques et environnementaux du projet, la R.M.O.W. a voté contre la tenue d'un référendum public sur le modèle en PPP et a choisi l'acquisition publique normale en juin 2006.

PROBLÈMES PRIVÉS ET SOLUTIONS PUBLIQUES

Pourquoi la R.M.O.W. a-t-elle rejeté la solution du PPP malgré les avantages promis par PBC? Parce que, comme il arrive souvent avec la privatisation des services publics, ces promesses étaient fondées sur des faussetés. Les pages qui suivent

³ Ibid; Partnerships BC. (2004). Business Case-Whistler Wastewater Treatment Plant Upgrade Project – Final Draft.

⁴ R.M.O.W. (2005). Four Proponents Short-listed for Whistler Advanced Wastewater Treatment Plant Upgrade.

⁵ BRP (2005). Rapport du groupe d'experts. p. 5

⁶ R.M.O.W. (2005). Four Proponents Short-listed for Whistler Advanced Wastewater Treatment Plant Upgrade.

résumant les principaux problèmes du projet de PPP et les solutions trouvées dans le modèle conventionnel d'acquisition publique.

i. Hausse des coûts

Le groupe d'experts soutenait que le modèle en PPP coûterait moins cher que l'acquisition publique normale : on pourrait réaliser des économies de 15 pour cent des coûts pour la construction seulement. Toutefois, ces économies prévues résultaient d'une comparaison boiteuse et de taux d'escompte non réalistes appliqués au modèle de PPP. Au départ, le projet de PBC n'incluait pas les éléments voulus pour diminuer les odeurs et maintenir les activités de traitement des eaux usées prévues dans le comparateur de Dayton & Knight Ltd. Le coût du projet de PPP augmentait dès que ces oublis étaient ajoutés.⁷

Deuxièmement, pour le projet de Whistler, le groupe utilisait un taux d'escompte peu réaliste de six pour cent pour extrapoler la valeur nette actuelle des coûts d'exploitation pour 20 ans. Le résultat était un chiffre artificiellement élevé pour l'option du secteur public puisque, à l'époque, l'inflation tournait autour de trois pour cent et le taux d'intérêt pour un emprunt municipal de 20 ans se situait à 4,7 pour cent.

Les taux d'escompte gonflés sont fréquents dans les projets de PPP. Dans une étude des données accessibles sur les PPP en Colombie-Britannique, les juricomptables de renom Ron Parks et Rosanne Terhart ont conclu que la pratique qui consiste à ajouter quelques points de pourcentage aux prévisions d'escompte faussait les comparaisons en faveur de la privatisation. Mais en pratique, les PPP coûtent beaucoup plus cher à long terme – parfois jusqu'à 130 pour cent de plus.⁸

Lorsque la R.M.O.W. a reconnu qu'il était inévitable que les coûts augmentent après la présentation et l'approbation des soumissions, la municipalité a modifié la Demande de qualification pour permettre un financement additionnel, supérieur au financement disponible. La décision a fait peur à certains conseillers. Le contrôle public des activités de traitement des eaux usées permet d'éviter ces coûts additionnels, en plus de permettre à la R.M.O.W. de maintenir la qualité élevée des services pour laquelle elle est reconnue.

ii. Rigidité technologique

Comme la plupart des PPP, le projet prévoyait un contrat de plusieurs décennies. Mais les coûts tenaient compte de la technologie actuelle. Si la municipalité voulait mettre en œuvre un nouveau processus ou tirer profit de nouveaux équipements, l'entente devrait être modifiée – ce qui exigerait des frais juridiques et administratifs, de même que des frais additionnels imposés par l'entreprise privée. Les négociations en résultant prendraient du temps et pourraient diminuer les avantages potentiels de la nouvelle technologie.

⁷ Warrington, G. (2006). Down the Drain Goes a P3. *The Tyee*. June 23 2006. <http://thetyee.ca/News/2006/06/23/P3/>

⁸ Parks, R. & Terhart, R. (2009). *Evaluation of Public-Private Partnerships: Costing and Evaluation Methodology*. Vancouver, BC: Blair Mackay Mynett Valuations Inc.

Les longs contrats associés à un partenariat public-privé auraient également réduit la capacité de la municipalité à réagir aux imprévus ou à tirer profit de liens entre différents secteurs. La nécessité de renégocier des dispositions avec un tiers ferait grimper encore davantage les coûts de service. Par exemple, le transport par camion des biosolides vers l'usine de compostage de Squamish était une importante mesure d'économie supposée par le projet de PBC. Pourtant en 2006, le district régional de Squamish-Lillooet avait fermé l'usine à cause de violations au chapitre des odeurs et autres désagréments. Whistler construit maintenant ses propres installations de compostage, à un coût additionnel de 13 à 15 millions de dollars. Si le PPP avait été réalisé, la R.M.O.W. aurait eu à couvrir ces coûts directement et à négocier pour que l'entreprise privée utilise les installations ou aurait dû signer un nouveau contrat avec la société pour la construction d'installations privées. D'une façon ou d'une autre, il y aurait eu d'importants retards.

Les partenariats public-privé divisent les services municipaux en limitant les avantages de l'interaction créative entre secteurs. En gardant public le traitement des eaux usées, Whistler a pu mettre en œuvre un nouveau processus d'échange thermique avec le Village des athlètes – une mesure environnementale et économique durable qui aurait été coûteuse et difficile avec un PPP.

iii. Risques et reddition de comptes des municipalités

L'un des principaux arguments invoqués pour promouvoir les PPP est le transfert du risque du gouvernement au secteur privé. Les faits montrent toutefois que les PPP supportent rarement les risques économiques ou politiques significatifs à la place des organismes publics. En outre, les municipalités doivent payer très cher tout transfert de risque. Pour tenir compte des possibles hausses de coûts pendant la durée du contrat, les soumissions incluent une prime de risque – qui s'élève souvent à des millions de dollars de plus que les coûts d'exploitation prévus. Par exemple, dans les négociations pour le renouvellement d'un contrat visant la distribution de l'eau potable et le traitement des eaux usées avec la ville de Hamilton, la société American Water a demandé une prime de 26 millions de dollars en plus des coûts d'exploitation annuels de 13 millions de dollars.⁹ Par ailleurs, les entreprises privées récupèrent des coûts en diminuant la qualité et la prestation des services ou en réduisant la main-d'œuvre. D'une façon ou d'une autre, ce sont les municipalités qui finissent par assumer le coût du risque.

Politiquement et socialement, les municipalités sont responsables des actions des entreprises privées; pourtant elles n'ont que très peu de contrôle sur ces actions. Les conseillers municipaux ne peuvent pas se soustraire à leurs responsabilités en matière de protection des systèmes écologiques et de sécurité des résidents. À Hamilton, malgré tous les efforts de la municipalité, l'entrepreneur privé de l'usine de traitement des eaux usées de la ville a refusé toute responsabilité pour les

⁹ Who Benefits – Corporations or Communities? The Clear Choice about Water. Service de la recherche du SCFP : Ottawa. p.5

dommages causés par un déversement de 180 millions de litres d'égouts non traités dans le port et dans presque 200 résidences. C'est la municipalité qui a dû assumer tous les coûts de nettoyage.

Le projet de PPP de Whistler a minimisé la responsabilité légale et les risques pour l'environnement. Si le projet avait été mis en œuvre comme prévu, c'est la municipalité, et non l'entrepreneur privé, qui aurait été responsable envers les résidents dans tout le corridor Sea-to-Sky pour tout problème d'environnement ou de santé et de sécurité. Le maintien des installations dans le secteur public protège les résidents et l'environnement, en plus de permettre à la municipalité de contrôler les activités dont elle est responsable en bout de ligne.

iv. Transparence

Bien que les municipalités soient responsables des retombées des projets d'infrastructure privés, elles n'ont pas accès à suffisamment d'information pour protéger l'intérêt public. La plupart du temps, l'accès à des renseignements cruciaux est refusé sous prétexte qu'il s'agit de « données commerciales confidentielles ». Dans leur examen des projets de PPP, Parks et Terhart concluent que les PPP souffrent d'un manque de transparence.¹⁰ Dans le cas de Whistler, il a fallu plus d'un an pour qu'une coalition de résidents, de membres du SCFP et d'environnementalistes, appelée Whistler Water Watch (WWW), puisse obtenir les documents nécessaires pour évaluer les PPP -- même si la *Loi sur l'accès à l'information* exige que ces documents soient publics. Un organisme élu ne peut pas être tenu responsable envers ses commettants s'il n'a pas entièrement accès à cette information.

L'un de ces documents était une analyse du projet de PPP réalisée par Dayton & Knight Ltd. La critique dévastatrice, qui avait été remise au groupe d'experts avant qu'il prenne sa décision finale, révélait de graves lacunes financières, techniques et écologiques. Notamment, l'étude montrait que la soumission de PBC était « fictive » et ne comprenait pas la documentation d'appui, ni l'analyse d'ingénierie nécessaire pour évaluer les besoins climatiques, techniques et socioéconomiques particuliers de Whistler.

Le rapport révélait également qu'il s'agissait d'un exemple classique de comparaison entre des pommes et des oranges. Pour avantager sa soumission, PBC avait omis beaucoup des composantes techniques nécessaires pour répondre aux besoins particuliers de Whistler. Par exemple, le projet du PPP ne comprenait pas assez de mises à niveau des contrôles d'odeur, ne proposait pas d'améliorer le digesteur ni de modifier les filtres bactériens et ne prévoyait aucun toit pour le biofiltre, une nécessité pour le contrôle de l'humidité et la protection contre la neige. Bien que les spécifications techniques n'aient pas été incluses dans la soumission de PBC, les estimations de coûts suggéraient aussi que la « soumission fictive » supposait un

¹⁰ Parks & Terhart (2006).

simple biofiltre qui n'était pas applicable aux conditions météorologiques extrêmes de Whistler, ni aux charges de services attendues.

Compte tenu de ces problèmes flagrants, Dayton & Knight Ltd. concluait ce qui suit : « On ne peut appuyer la CCE que pour des raisons politiques ou intéressées. Son choix plutôt que la méthode conventionnelle courante serait un affront au bon sens, à l'éthique, à l'imagination, à l'histoire et à la raison. »¹¹

Les conseillers auraient dû avoir été mis au courant de ces dures critiques, mais le rapport de Dayton and Knight Ltd. n'a pas été rendu public. Lorsqu'il l'a été, la R.M.O.W. a pris ses conclusions au sérieux. Elle a mis en place les vérifications démocratiques essentielles et a veillé à ce que la municipalité ait accès à l'information nécessaire pour exploiter un système de traitement des eaux usées durable.

v. Problèmes de relations de travail

« Les réductions de coûts promises par les promoteurs de la privatisation et des partenariats public-privé sont souvent basées sur des changements dans l'emploi, comme la diminution des salaires et des avantages sociaux et l'affaiblissement de la sécurité d'emploi.¹² En conséquence, la privatisation est généralement suivie par un taux de maintien en poste plus faible et par une baisse de la satisfaction au travail. »¹³ Même lorsque les contrats de PPP maintiennent le salaire et les avantages sociaux des employés actuels, rien n'empêche les réductions pour de futurs employés si ceux-ci décident d'aller travailler ailleurs, de prendre leur retraite ou de mettre fin à leur contrat.^{14 15}

Le projet de PBC faisait passer le personnel à l'usine de traitement des eaux usées de 10 employés à entre deux et quatre. Sans surprise, après l'annonce du projet par la R.M.O.W., le moral des employés a chuté, les relations de travail à l'usine d'épuration se sont détériorées et la main-d'œuvre de neuf a rétréci à une équipe squelettique de quatre – ce qui est loin d'être suffisant pour maintenir des activités efficaces de traitement des eaux usées.¹⁶

L'amélioration rapide du climat de travail après l'annulation du projet de PPP en janvier 2006 montre bien qu'il est préférable de garder les services publics. « Le moral était très mauvais pendant le processus, selon Peter Davidson, président de la section locale 2010 du SCFP (le syndicat représentant les employés municipaux de

¹¹ Warrington, G. (2006)

¹² “Stinson, J., Pollak, N. And Cohen, M. (2005) *The Pains of Privatization: How Contracting Out Hurts Health Support Workers, their Families, and Health Care*, Canadian Centre for Policy Alternatives: Vancouver, BC.”

¹³ Davidson, J. (1990) The commercialization of employment relations: The case of the water industry. *Work, Employment and Society* (4), p. 531-550

¹⁴ “Peoples, J., W.K. Talley and B. Wang (2008) U.S. public transit earnings, employment and privatization. *Research in Transportation Economics* (23), p. 99-106”

¹⁵ Becker, F. (2001) *Problems in Privatization Theory and Practice in State and Local Government*. Edwin Mellen Press: New York

¹⁶ Conversation with Pete Davidson, President CUPE Local 2010, February 10, 2009

Whistler). Mais nous sommes revenus au meilleur climat qui régnait avant. Aujourd'hui, notre équipe est extrêmement motivée. »

vi. Opposition de la population

La majorité des Canadiens s'opposent en masse à la privatisation de l'eau ou de l'usine de traitement des eaux usées de leur municipalité.¹⁷ Les résidents de Whistler ne font pas exception. La coalition Whistler Water Watch a contesté la privatisation des services d'eau, soulignant les pertes d'emplois et les problèmes de qualité de l'eau qui surgiraient sans doute si le PPP se réalisait. Elle a aussi remis en question la durabilité et la responsabilité du transport par camion de déchets biosolides vers Squamish, en passant par de nombreux bassins versants écologiquement fragiles. De plus, la coalition a dénoncé le manque de reddition de comptes dans l'option du PPP. WWW ne s'opposait pas au modèle normal de la conception-construction incluant le secteur privé. Le groupe a plutôt insisté sur la perte importante du contrôle public qu'entraînait un contrat de 20 ans avec un entrepreneur privé.

Ces arguments ont galvanisé le public. La R.M.O.W., connue pour ses politiques environnementales innovatrices et pour sa planification durable, a été grandement critiquée dans les médias pour avoir fait passer les préoccupations financières et les économies potentielles avant les besoins des résidents et de l'environnement.

En Colombie-Britannique, la loi exige la tenue d'une consultation publique avant que la municipalité puisse signer un contrat de plus de cinq ans. Pour répondre à cette exigence, le conseil a entrepris un processus d'approbation de rechange (Alternative Approval Process ou APP). Le 12 juin 2006, les bénévoles de la WWW ont remis 1 848 formulaires de réponse de l'électorat (Electorate Response Forms ou ERF) au conseil – plus de deux fois le nombre nécessaire pour forcer la tenue d'un référendum sur la question. À l'unanimité, les ERF étaient opposés au projet de PPP.

RÉSULTAT

En juin 2006, la R.M.O.W. est revenue sur sa première décision favorable au modèle du PPP et a choisi le processus conventionnel de la conception-construction. Le budget global du projet s'élève à 51,65 millions de dollars, ce qui comprend les mises à niveau de l'usine de traitement des eaux usées et la construction des nouvelles installations de compostage.¹⁸ En février 2009, le projet respectait toujours son budget et son calendrier.

¹⁷ 84% of Canadians believe public services should be delivered by the public sector and the 75% of British Columbians who oppose privatization of water services. Ipsos Reid (2004). *Canadians Views on Public-Private Partnerships*; Ipsos Reid (2005). *British Columbians: Keep Water in Government Hands*.

¹⁸ R.M.O.W. (2009). *Sewage Treatment Plant Upgrade - Update*. Available at : www.whistler.ca

Comme nous l'avons souligné, cette décision a permis à la R.M.O.W. de réagir rapidement et efficacement à la perte des installations de compostage de Squamish, d'intégrer à la conception une technologie de pointe qui est à la fois respectueuse de l'environnement et économique et d'améliorer les relations de travail, la productivité et le moral des travailleurs.

Toutefois, la décision de garder le service public a coûté cher. Pendant le processus, la municipalité a dû verser 1,37 million de dollars en frais juridiques, en paiements pour les rapports du personnel et en frais à PBC. Les frais juridiques à eux seuls se sont élevés à 121 516 \$ et les communications pour convaincre la population ont coûté 56 091 \$.¹⁹ Les municipalités devront tenir compte de ces coûts lorsqu'elles étudieront la possibilité d'avoir recours à des partenariats public-privé.

MÉCANISMES DE FINANCEMENT

Bien qu'il n'existe pas de solution tout-aller pour les collectivités canadiennes, de nombreuses possibilités s'offrent pour faire contrepoids aux PPP. À Whistler, les transferts de réserves et un prêt de 20 ans à faible intérêt de l'Office de financement des municipalités de la C.-B. (Municipal Finance Authority ou MFA) couvriront la majorité des coûts d'immobilisations, de construction et de fonctionnement. Le prêt s'inscrit dans un ensemble de financement plus important, tant pour les projets d'infrastructure à long terme associés aux Jeux Olympiques que pour une croissance rapide. Le reste du budget est assuré par une subvention de 12,6 millions de dollars du Programme d'infrastructure Canada-Colombie-Britannique.²⁰

La plupart des municipalités ont accès aux taux d'emprunt les plus bas. Dans beaucoup de provinces, ces emprunts sont facilités par les offices de financement des municipalités, grâce auxquelles les municipalités mettent leurs dettes en commun et capitalisent sur le risque partagé.²¹ Dans les provinces où il n'y a pas d'office de financement des municipalités, il est quand même possible de réaliser des économies en concluant des « partenariats public-public » avec d'autres municipalités. Ces ententes offrent les avantages du financement public, assurent la reddition de comptes et permettent d'éviter beaucoup des problèmes financiers que vivent les municipalités plus petites (ou même plus grandes) qui entreprennent seules la mise à niveau et la gestion d'infrastructures.

¹⁹ R.M.O.W. Engineering and Public Works (2006). Administrative Report to Council – Sewage Treatment Plant. 17 juillet 2006.

²⁰ R.M.O.W. (2008) Financing Long-term Infrastructure Balances Costs Among Generations Who Benefit.

²¹ Notamment, l'Office de financement des municipalités (Colombie-Britannique); la Commission des emprunts de capitaux par les municipalités (Nouveau-Brunswick); la Corporation de financement des municipalités (Nouvelle-Écosse); la Corporation de financement des municipalités de Terre-neuve; et l'Office ontarien de financement de l'infrastructure stratégique.

Les administrations locales disposent d'une importante marge de manœuvre pour emprunter des fonds additionnels. Depuis 2007, les frais de la dette des administrations locales canadiennes sont extrêmement faibles, se situant à seulement 2,6 pour cent des dépenses totales. Les ratios sont comparables dans l'ensemble du pays, le pourcentage du service de la dette étant le plus élevé au Québec et le plus bas au Nunavut (**tableau 1**). Les paiements de transfert fédéraux et provinciaux ont diminué depuis quelques années, mais les niveaux d'endettement globaux en ont fait autant.

Tableau 1 : Niveaux d'endettement des administrations publiques locales comme pourcentage des dépenses totales, 2007

(Milliers de \$)			
	Dépenses	Niveau d'endettement	Service de la dette %
Canada	112 166 933	2 938 687	2,62 %
Terre-Neuve	1 191 123	30 451	2,56 %
Î.-P.-É.	289 233	1 486	0,51 %
Nouvelle-Écosse	2 417 996	36 695	1,52 %
Nouveau-Brunswick	904 765	34 746	3,84 %
Québec	24 685 352	1 153 679	4,67 %
Ontario	49 612 924	852 305	1,72 %
Manitoba	3 565 744	106 290	2,98 %
Saskatchewan	3 248 795	19 612	0,60 %
Alberta	13 692 386	354 538	2,59 %
Colombie-Britannique	12 121 574	346 257	2,86 %
Yukon	71 655	473	0,66 %
T.-N.-O.	210 114	1 467	0,70 %
Nunavut	155 272	688	0,44 %

Source: Statistique Canada, Recettes et dépenses des administrations publiques locales, par province et territoire, 2007

En plus de l'emprunt public éprouvé, les municipalités peuvent se tourner vers des obligations publiques (obligations d'infrastructure, obligations exemptes d'impôt); des subventions d'infrastructure fédérales et provinciales; des subventions aux municipalités offertes par d'autres instances gouvernementales; la création de

sociétés d'État pour canaliser les investissements publics dans l'infrastructure; et les sociétés d'intérêt public.²²

DISCUSSION

Partout au Canada, on a de plus en plus recours aux partenariats public-privé pour répondre aux besoins en infrastructure municipale. Toutefois, à mesure que les PPP augmentent, leurs lacunes deviennent plus évidentes. Trop souvent, les PPP coûtent plus cher, compromettent la qualité des services, baignent dans le secret, ne transfèrent qu'un minimum de risques et manquent fondamentalement de contrôle public et de mécanismes de reddition de comptes.

Le cas de Whistler illustre bien ces problèmes avec les avantages du maintien des services dans le secteur public. Si l'option du PPP avait été retenue, le projet aurait été plus long à réaliser, les relations de travail auraient pâti et la municipalité de villégiature aurait couru d'importants risques financiers, politiques et environnementaux. Les négociations préliminaires illustrent l'opacité du contrat privé et la difficulté d'accès aux documents essentiels. Mais surtout, malgré les promesses de PBC, le projet n'aurait pas coûté moins cher.

L'actuel climat amplifie les avantages économiques du maintien des services publics. Le crédit accessible et les faibles marges de taux d'intérêt accordés aux emprunteurs il y a encore quelques années se sont envolés. Le crédit privé est de plus en plus difficile à obtenir et les taux ont augmenté. Les organismes publics n'ont pas souffert de la même volatilité. La marge pour les emprunts à court terme au Canada se situe maintenant à environ 100 points de base de plus qu'il l'était au cours de la première décennie. Selon un rapport publié récemment sur l'industrie, les marges de 2009 pour le financement de PPP ont doublé en moyenne par rapport à 2008. Pour un projet typique, cette marge accrue de 100 points de base ferait grimper le coût du financement privé entre 10 et 15 pour cent, ou de plus de 20 millions de dollars pour un financement de 100 millions de dollars sur 30 ans.

Les hausses rapides de coût, la volatilité du marché boursier et un ralentissement général de l'activité économique acculent de nombreuses entreprises privées à la faillite. Lorsque cela se produit, les municipalités doivent trouver d'autres entrepreneurs rapidement et à un coût plus élevé. La crise économique et financière a rendu le financement en PPP beaucoup plus incertain et les contrats avec des partenaires privés beaucoup plus risqués et sujets à défaillance.

²² "A PIC is a company set up by a public body to manage a public service. It can raise its own funds on the stock market, but cannot give shareholders dividends. The government cannot interfere with the functioning of PICs, and can only hold them accountable for standards and results."

La privatisation a aussi des effets politiques et sociaux négatifs. En gardant les services publics, les municipalités peuvent assurer à leurs employés la sécurité d'emploi, les revenus et les protections en santé et en sécurité nécessaires pour offrir une qualité de vie acceptable dans le climat économique incertain d'aujourd'hui, en plus de maintenir les niveaux de services efficaces et économiques auxquels s'attendent les citoyens.

CONCLUSION

Comme les résidents de la R.M.O.W., le SCFP appuie fermement la mise à niveau de l'infrastructure publique au Canada. Toutefois, le SCFP se méfie profondément de la logique qui veut qu'en confiant le financement, l'administration et le contrôle des services publics à des entreprises privées, on puisse réduire les coûts et avantager les résidents, les travailleurs et l'environnement.

Bien au contraire, comme le montre l'expérience de Whistler, les acquisitions gouvernementales publiques normales permettent aux municipalités de réagir efficacement aux imprévus, de capitaliser sur de nouvelles technologies qui peuvent réduire les coûts d'exploitation et les effets sur l'environnement et de répondre de façon responsable aux besoins des résidents.

T:\FCM 2009 Whistler_P3 March 1 2009 fr.doc
le 5 mai, 2009
*nc/sepb491