

Chapitre 3

Canada : Privatisation et remunicipalisation

Par Robert Ramsay

Au Canada, la grande majorité des infrastructures et des services publics sont détenus et exploités par l'État. Les militants du secteur public, dont le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP), se sont engagés à défendre cet acquis. Les municipalités et les gouvernements provinciaux sont souvent poussés par une idéologie d'austérité et le faux discours du transfert des risques. Ils continuent ainsi de proposer la privatisation sous diverses formes et dans divers secteurs, principalement en liant le financement des infrastructures à l'investissement privé.

Par exemple, le 10 septembre 2019, le gouvernement conservateur de la province de l'Ontario a annoncé 32 projets d'infrastructure, d'une valeur de 65 milliards de dollars canadiens, qu'il mettra en œuvre grâce à des partenariats public-privé (PPP).¹ En cela, l'Ontario suit l'exemple du gouvernement libéral fédéral, dont la Banque de l'infrastructure du Canada, créée en 2017, propose de réaliser des projets d'infrastructure en mobilisant les deniers publics pour trouver du financement privé coûteux.²

De plus, nous sommes confrontés à de nouvelles formes de privatisation, comme les obligations à impact social dont nous discuterons plus loin. Ces modèles peuvent paraître attrayants, car ils semblent lier le financement du secteur privé à des résultats socialement souhaitables. Or, ce type de privatisation diminue l'efficacité des programmes sociaux en transformant toute économie ou tout excédent en bénéfices pour l'investisseur privé, au lieu de réinvestir ces sommes dans l'amélioration des programmes.³ Ces modèles posent également le problème éthique de la recherche de profit en instrumentalisant les services qui aident les personnes les plus vulnérables de notre société.

Un nombre croissant d'études rigoureuses sur les PPP au Canada démontrent que ceux-ci sont inférieurs aux projets gérés par le secteur public.⁴ En 2014, la vérificatrice générale de l'Ontario a examiné 74 projets de PPP et a conclu qu'ils coûtaient aux contribuables huit milliards de dollars canadiens de plus

que si la province avait eu recours aux marchés publics.⁵ Le même rapport juge qu'on exagère la valeur du transfert du risque censé accompagner un PPP.

De même, en 2014, le vérificateur général de la Colombie-Britannique a examiné 16 projets de PPP; il a déterminé que la province avait payé environ deux fois plus pour le financement par le secteur privé qu'elle l'aurait fait en empruntant elle-même.⁶ Une mise à jour du rapport du vérificateur général réalisée par le Columbia Institute de Vancouver a révélé qu'entre 2003 et 2017, la Colombie-Britannique a payé 3,7 milliards de dollars canadiens de plus pour 17 projets en PPP qu'elle ne l'aurait fait si elle avait eu recours aux marchés publics plus traditionnels.⁷ Des études similaires dans d'autres provinces et au niveau fédéral renforcent la conclusion que la privatisation n'est pas rentable pour la population canadienne.

Nous sommes heureux de signaler plus de 20 nouveaux cas de remunicipalisation au Canada, en plus des 15 cas présentés dans l'édition précédente de ce livre. Ces cas concernent des secteurs comme l'eau, les transports en commun, les déchets, l'Internet haute vitesse et les soins de santé. Bien que les exemples soient variés, les raisons de ramener ces services à l'interne se répètent : les services publics fournis par le secteur public sont plus économiques et de meilleure qualité que ceux du secteur privé.

Cas 1 : Winnipeg, Manitoba

Les déchets solides de Winnipeg : une victoire politique pour les services publics

En 2006, la Ville de Winnipeg a privatisé sa collecte de déchets solides. Auparavant, il s'agissait d'un service public municipal dont les membres étaient syndiqués par le SCFP. La privatisation du service a abouti à des performances médiocres à pratiquement tous les niveaux. Au fil du temps, le syndicat municipal a pu mettre de l'avant une puissante campagne politique pour la collecte des déchets à l'interne.

Après la privatisation, les principaux entrepreneurs en collecte de déchets solides se sont engagés dans un système de sous-traitance, parfois au niveau de camions individuels. Ce stratagème permettait aux employeurs de faire peser

sur les travailleurs les coûts et les risques liés à l'emploi et à la sécurité sociale, en plus de les maintenir dans un état précaire, afin que l'entreprise puisse les abandonner facilement.

Sans surprise, les conditions de travail étaient mauvaises. Les travailleurs étaient souvent précaires, embauchés au jour le jour, payés en espèces et laissés à eux-mêmes en matière de santé et de sécurité au travail. En outre, on a signalé une mauvaise performance du service à maintes reprises, par exemple des dommages aux poubelles et aux biens, des tas de déchets et des collectes manquées.

La section locale 500 du SCFP (qui représente les travailleurs municipaux de Winnipeg) s'impliquait politiquement dans ce dossier depuis 2005. Le syndicat avait pour objectif de ramener l'intégralité des services à l'interne; il sensibilisait constamment les conseillers municipaux qui lui étaient sympathiques idéologiquement.

En 2016, la section locale a invité le président du comité de gestion de l'eau potable et des eaux usées du conseil municipal de Winnipeg à Ottawa pour rencontrer le personnel et le syndicat municipaux de cette ville. Ottawa avait réussi à remunicipaliser la collecte des déchets solides quelques années auparavant avec le soutien du personnel de la ville et du conseil municipal. Le personnel municipal d'Ottawa avait démontré que le service à l'interne pouvait être autant et même plus compétitif qu'un service à l'externe, à la fois en termes de qualité et de coût. La section locale de Winnipeg voulait appliquer cette leçon à sa propre ville.

Parallèlement, la section locale 500 a profité d'une couverture médiatique très critique à l'égard des entrepreneurs. Par exemple, un documentaire de 2016 montrait comment les jeunes autochtones travaillant comme journaliers pour l'entrepreneur Emterra étaient exploités et sous-payés.⁸ La section locale a également commandé une étude au Centre canadien de politiques alternatives, intitulée « Trashed », qui documentait les mauvaises conditions de travail et l'infériorité des services fournis par les entrepreneurs privés.⁹

La couverture médiatique a été gênante pour la ville. En conséquence, et grâce aux efforts du syndicat en matière de sensibilisation, le conseil municipal de

Winnipeg a décidé de ramener une partie des services de collecte des déchets à l'interne en tant que projet pilote à compter de 2020. Bien que ce projet initial n'implique que l'embauche d'un petit nombre d'employés municipaux, si le modèle s'avère efficace, on pourrait ramener à l'interne plus de 200 emplois. .

Il s'agit d'une victoire politique importante pour le SCFP et la section locale 500, qui ont travaillé sans relâche sur ce dossier pendant de nombreuses années afin de changer l'opinion publique et de rallier les politiciens municipaux.

Le dossier Winnipeg soulève également un point important : le secteur public est le bon choix en matière de services publics, non seulement parce qu'il est compétitif sur le plan financier, mais aussi parce qu'il fournit des emplois meilleurs et plus sûrs.

Cas II : Owen Sound, Ontario

Les eaux usées d'Owen Sound : le municipal fait mieux

Veolia Water Canada exploitait la station de traitement des eaux usées d'Owen Sound grâce à une série de contrats d'exploitation à court terme ayant commencé en 2004. Avant cette date, le système était exploité par l'Agence ontarienne des eaux, une société d'État provinciale. En 2012, alors que le contrat Veolia arrivait à son terme, la ville a fait face à des changements opérationnels et organisationnels qui ont incité le conseil municipal à réexaminer les relations de la ville avec Veolia.

Un rapport au conseil municipal décrivait un plan pour que la ville assume une plus grande responsabilité dans l'exploitation de la station de traitement et qu'elle remodèle les opérations d'assainissement en général, en vue de réduire les coûts d'exploitation actuels, d'accroître le contrôle sur les coûts futurs et d'améliorer la prestation et la surveillance du service.¹⁰

À la lumière de ce rapport, en 2012, le conseil municipal d'Owen Sound a voté en faveur de l'exploitation directe de l'usine de traitement des eaux usées de la ville. Il a embauché deux opérateurs de station précédemment employés par

Veolia Water Canada, ainsi qu'un opérateur en traitement et collecte des eaux usées. Dans le cadre d'un nouveau contrat de cinq ans à portée diminuée, Veolia Water Canada demeurerait responsable de l'élimination des biosolides, de la surveillance des contournements des réseaux d'égouts conformément aux exigences du ministère de l'Environnement, ainsi que de l'inspection et de l'évaluation de l'état de l'infrastructure d'égout de la ville.

Comme prévu, le rapatriement à l'interne de l'essentiel du service a permis d'assurer un meilleur contrôle par la municipalité. Le coût des contrats est passé de 900 000 \$ CA par an à 300 000 \$ en raison du rôle réduit de Veolia. Un rapport au conseil municipal a estimé des économies nettes de 40 000 \$ CA en 2013, après la prise de contrôle de la station de traitement par la ville. En outre, ce rapport soulignait que le service des eaux usées devrait s'améliorer, l'opérateur supplémentaire aidant à effectuer les tâches nécessaires dans la collecte des eaux usées.

En raison du succès de la remunicipalisation partielle initiale, le conseil a décidé, le 30 mars 2016, de ne pas renouveler le contrat de Veolia à son échéance en 2017. Le budget 2017 de la ville comprenait une ligne consacrée aux « solutions de rechange au système Veolia » pour la surveillance du contournement des eaux usées.¹¹

Cas III : Taber, Alberta

L'eau de Taber : la privatisation ne paie pas

En 2007, la ville de Taber a signé un contrat de 20 ans avec la société à but lucratif EPCOR pour financer et réaliser la mise à niveau de ses infrastructures d'eaux usées et d'eaux pluviales, ainsi que pour exploiter et entretenir ses systèmes d'eau potable et d'eaux usées. À l'époque, le SCFP s'opposait fermement à la privatisation et a fait campagne contre celle-ci. La section locale 2038 du SCFP représente les travailleurs de la municipalité. Elle s'est retrouvée à représenter aussi les travailleurs d'EPCOR, pour lesquels elle a négocié une convention collective distincte.

En novembre 2015, EPCOR a déposé une proposition de modification des modalités de son contrat pour augmenter ses honoraires de 68 pour cent. Des

discussions ultérieures entre la ville et EPCOR ont conduit à un ultimatum, que les médias ont rapporté en ces termes : « [EPCOR] a présenté à la ville deux options : utiliser le processus de règlement des différends prévu dans l'accord pour arbitrer la question de l'augmentation des frais ou négocier la fin de l'accord. »¹²

La position d'EPCOR a incité la ville à entreprendre une étude des opérations d'eau potable et d'eaux usées, qui, selon les médias¹³, a confirmé qu'elle pouvait fournir le même niveau de service qu'EPCOR, voire mieux, à peu près au même coût.

Le 15 août 2016, le conseil municipal a accepté une proposition d'EPCOR pour négocier la résiliation du contrat.¹⁴ Plus tard cette année-là, la ville a décidé de refinancer un prêt de 5,5 millions de dollars détenu par EPCOR. Les fonds faisaient partie du contrat initial; ils avaient servi à payer la mise à niveau de la station d'épuration des eaux usées et du système d'eaux pluviales. Pour faciliter l'obtention d'un règlement d'emprunt, le personnel municipal a démontré que le refinancement du prêt réduirait le taux d'intérêt de 6,5 pour cent à 2,275 pour cent, ce qui représentait une économie d'environ 1,4 million de dollars canadiens sur la période d'emprunt de dix ans. En plus, la mise à niveau serait effectuée à moindre coût.

Dix employés d'EPCOR ont été transférés pour devenir des employés de la ville de Taber, ce qui représentait une augmentation de 10 pour cent des effectifs de la ville. Les travailleurs sont maintenant de retour sous l'accréditation et la convention collective principales du SCFP 2038. La ville et le SCFP ont conclu une nouvelle convention collective en octobre 2018.

En reprenant cet important service public, la ville a évité les coûts supplémentaires qui auraient été refilés aux résidents par le biais de hausses de tarifs. Selon les médias, il n'y a eu aucun paiement ni pénalité associés à la résiliation du contrat.¹⁵ De plus, le budget 2018-2020 de la ville a maintenu les tarifs à leurs niveaux précédents.

De nouveaux combats

La Banque de l'infrastructure du Canada

Les dernières estimations placent le déficit national en matière d'infrastructure quelque part entre 50 et 500 milliards de dollars canadiens.¹⁶ Ce sous-financement reflète les mesures d'austérité appliquées par plusieurs niveaux de gouvernement depuis des décennies. La détérioration du parc d'infrastructures qui en résulte a recentré l'attention des gouvernements sur ce problème de plus en plus urgent.

En 2015, le nouveau gouvernement libéral a placé le financement de l'infrastructure au centre de son programme. Il a engagé des sommes considérables, en plus de modifier les ratios et les exigences de financement. Simultanément, les libéraux ont promis de créer une banque publique de l'infrastructure qui fournirait du financement aux provinces, aux territoires et aux municipalités à faible taux d'emprunt. Des Canadiens de tous les horizons politiques ont applaudi cet engagement historique.

Or, au lieu de respecter cet engagement, la Banque d'infrastructure du Canada (BIC), une fois créée par le gouvernement libéral, a mis la privatisation et le financement du secteur privé au cœur de ses activités. Le mandat officiel de la BIC consiste à financer de grands projets d'infrastructure générateurs de revenus en attirant jusqu'à quatre dollars d'investissement privé pour chaque dollar investi par l'État. Du coup, ses projets seront des PPP rendus possibles par le gouvernement fédéral et soutenus par des fonds fédéraux.

Les premières analyses de cette structure laissaient voir que le financement privé doublerait le coût des projets par rapport au financement public.¹⁷ Les grandes sociétés financières et les caisses de retraite à la recherche d'investissements intérieurs productifs n'ont pas tardé à louer ce modèle.

Les études critiques sur les PPP, notamment celles du vérificateur général fédéral et de nombreux vérificateurs généraux provinciaux, laissent entendre que ces projets sont fréquemment plus coûteux, qu'ils manquent de transparence et qu'ils sont assortis de frais d'utilisation plus élevés. La BIC aggrave ce modèle malsain en permettant au secteur privé de soumettre des

propositions non sollicitées à la Banque, permettant ainsi aux décisions importantes concernant les investissements dans l'infrastructure d'être guidées par l'impératif du profit, plutôt que par une véritable évaluation des besoins et du bien public.

Le premier projet annoncé par la BIC a été la ligne de train léger *Réseau express métropolitain* (REM) actuellement en construction à Montréal, au Québec. Ce PPP appartient à une filiale de la *Caisse de dépôt et placement du Québec*, la deuxième caisse de retraite en importance au Canada. Ce projet illustre parfaitement le manque de transparence des investissements de la BIC. Des groupes de la société civile lui ont reproché, à raison, son impact anticipé sur l'environnement, ses tarifs, le taux de fréquentation actuel et les coûts futurs d'exploitation et de maintenance. Malgré ces critiques, la BIC a récemment vanté d'autres infrastructures de transport en PPP, comme l'autoroute à péage à but lucratif 407 au nord de Toronto, comme de bons modèles pour de futurs investissements.

En septembre 2019, la BIC n'avait annoncé qu'une poignée d'autres projets, principalement dans les secteurs du transport en commun, de l'eau et de l'électricité.¹⁸ Néanmoins, elle pourrait transformer en profondeur la façon dont les infrastructures essentielles sont financées et exploitées au Canada.

Les obligations à impact social

Les obligations à impact social représentent une nouvelle forme de privatisation qui gagne du terrain au Canada. Elles touchent principalement des domaines tels que les services sociaux, l'éducation et la santé. Ce modèle permet aux investisseurs de tirer profit des services publics. L'investisseur finance directement des programmes publics comme la promotion de la santé et la prévention des maladies, les services de garde d'enfant et la lutte à l'itinérance. Si certains résultats sont atteints, le gouvernement rembourse aux investisseurs le coût initial du programme en y ajoutant un profit.

Les obligations à impact social utilisent les prêts privés pour fournir un bien social et public, tout en générant des bénéfices pour les investisseurs. Le problème, avec ce type de financement, c'est qu'il risque de donner la priorité au rendement, au détriment de la prestation du service.

Les obligations à impact social gagnent du terrain au Canada. Les gouvernements du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Ontario, ainsi que le gouvernement fédéral, étudient ce nouveau modèle. La mise à jour économique de l'automne 2018 du gouvernement fédéral a annoncé un financement de démarrage de 755 millions de dollars canadiens sur dix ans pour « le financement social » des organismes de bienfaisance, des groupes sans but lucratif et d'autres organisations à but social.¹⁹ Un montant supplémentaire de 50 millions de dollars sur deux ans servira à élargir l'accès à la finance sociale et à faire connaître celle-ci auprès des organismes.

Le SCFP craint que les plans du gouvernement fédéral pour encourager le prêt privé aux groupes sociaux et communautaires ouvrent la porte à la privatisation de services cruciaux. Il est important que les travailleurs, les usagers et les prestataires de services unissent leurs forces pour mettre un terme à cette nouvelle forme de profit et pour promouvoir des services publics solides et bien financés.²⁰

Conclusion

Les syndicats du secteur public sont en première ligne de la lutte contre la privatisation. Le SCFP et ses homologues ont travaillé dur pendant de nombreuses années pour mettre en évidence le tort que la privatisation fait au secteur public, aux services publics et aux personnes qui dépendent de ces services. Lors de son congrès national de 2017, le Congrès du travail du Canada a adopté une résolution appelant à une enquête et à un rapport sur les nouvelles formes de privatisation, signe de l'importance durable de ce dossier pour le mouvement syndical au Canada. Nous poursuivrons nos efforts pour renverser la privatisation des services publics sous toutes ses formes.

En parallèle, le SCFP et ses homologues du mouvement syndical souhaitent articuler une vision favorable au secteur public pour l'avenir, et non pas simplement critiquer les programmes de privatisation et d'austérité. Par conséquent, il est important pour nous de faire avancer des principes qui garantiront des services publics entièrement financés et solides, comme : une fiscalité équitable et l'expansion des revenus publics; le financement public

direct des infrastructures; les autorités de financement municipales; les partenariats public-public²¹; et la fermeture des agences PPP parrainées par l'État. Le contrôle démocratique et public des deniers publics est essentiel à cette vision. Nos services publics n'existent pas pour l'enrichissement du secteur privé, mais pour l'enrichissement de nos vies.

À PROPOS DE L'AUTEUR

Robert Ramsay est chercheur principal au SCFP, le Syndicat canadien de la fonction publique. Il est titulaire d'un diplôme en géographie humaine de l'Université de Toronto et d'un diplôme en communications, culture et technologie de l'Université de Georgetown. Avant d'être nommé chercheur principal, Robert a travaillé comme administrateur à l'Association canadienne des professeures et professeurs d'université. Depuis une quinzaine d'années, il a occupé divers postes au sein du mouvement syndical.

Notes

- 1 Ministère de l'Infrastructure (2019) « Mise à jour du marché 2019 », Gouvernement de l'Ontario, 10 septembre. <https://news.ontario.ca/moi/fr/2019/09/le-gouvernement-lance-la-mise-a-jour-du-marche-des-p3-2019-de-lontario.html> (consultation le 10 septembre 2019).
- 2 cf. le site Web de la Banque de l'infrastructure du Canada (www.cib-bic.ca). cf. aussi l'aperçu d'Infrastructure Canada (30 mai 2019). <https://www.infrastructure.gc.ca/CIB-BIC/index-fra.html> (consultation le 11 janvier 2020).
- 3 SNEGSP (2016) « 60% of Social Impact Bond funds spent on overhead and profits », 9 mars <https://nupge.ca/content/60-social-impact-bond-funds-spent-overhead-and-profits> (consultation le 10 septembre 2019).
- 4 SCFP (2015) « Ce que les vérificateurs des provinces ont dit au sujet des PPP », fiche d'information, 15 juin <https://scfp.ca/fiche-dinformation-ce-que-les-verificateurs-des-provinces-ont-dit-au-sujet-des-ppp> (consultation le 23 septembre 2019).
- 5 Morrow, A. (2014) « Government-managed projects could save Ontario money: Auditor General », The Globe & Mail, 9 décembre. Le chapitre pertinent du rapport de la vérificatrice générale est disponible sur le site Web (www.auditor.on.ca), 9 décembre 2014. <https://www.auditor.on.ca/fr/content-fr/annualreports/arreports/fr14/305%20AR14%20fr.pdf> (consultation le 23 septembre 2019).
- 6 Reynolds, K. (2014) « New BC Auditor General report finds public private partnerships double the cost of borrowing », Policy Note, 30 octobre. <https://www.policynote.ca/new-bc-auditor-gen-eral-report-finds-public-private-partnerships-double-the-cost-of-borrowing/> (consultation le 19 juillet 2019).

- 7 Reynolds, K. (2018) « Public-Private Partnerships in British Columbia, Update 2018 », Columbia Institute. <https://columbiainstitute.eco/research/public-private-partnerships-in-bc-update-2018/> (consultation le 4 février 2020).
- 8 APTN (2015) « Hurting for Work », APTN Investigates, documentaire d'actualité, 30 octobre. Le film peut être visionné à : <https://aptnnews.ca/2015/10/30/hurting-for-work/> (consultation le 17 septembre 2019).
- 9 Smirl, E. (2018) « Trashed: How outsourcing solid waste collection kicks workers to the curb », CCPA Manitoba, 6 février.
- 10 cf. les documents du conseil municipal d'Owen Sound, 3 décembre 2012. <https://owensound.civicweb.net/filepro/documents/31598?preview=32952> (consultation le 24 septembre 2019).
- 11 cf. les documents du conseil municipal d'Owen Sound, 30 mars 2017. <https://owensound.civicweb.net/filepro/documents/search?exact=recommendation%202121.2&page=1&preview=76234> (consultation le 24 septembre 2019).
- 12 Busch, T. (2016) « Town parting ways with EPCOR », The Taber Times, 7 septembre.
- 13 Par exemple : Smith, G. (2017) « Taber, EPCOR end operating agreement for water systems », Lethbridge News Now, 1er février.
- 14 Busch, T. (2016) « Town parting ways with EPCOR », The Taber Times, 7 septembre.
- 15 Komadina, S. (2017) « Town of Taber takes over water and sewage services from EPCOR », Global News, 2 février.
- 16 Un certain nombre d'organisations surveillent ces données. CanInfra suit les estimations à : <https://www.caninfra.ca/insights-6> (consultation le 2 février 2020).
- 17 Sanger, T. (2017) « Creating a Canadian infrastructure bank in the public interest », Centre canadien de politiques alternatives (CCPA), 20 mars.
- 18 Pour une liste des projets en cours à la Banque de l'infrastructure du Canada, cf. <https://cib-bic.ca/fr/projets/>.
- 19 Gouvernement du Canada (2018) « Investir dans les emplois pour la classe moyenne : Énoncé économique de l'automne 2018 », 21 novembre. <https://www.budget.gc.ca/fes-eea/2018/docs/statement-annonce/chap02-fr.html> (consultation le 24 septembre 2019). Le fonds de finance sociale est présenté au chapitre 2 de cette publication.
- 20 cf., par exemple, les travaux exhaustifs du Syndicat national des employées et employés de généraux du secteur public (SNEGSP) sur les obligations à impact social : <https://nupge.ca/issues/social-impact-bonds>.
- 21 Par exemple, cf. le chapitre 11 du présent livre, « Knowledge creation and sharing through public-public partnership in the water sector ».