

## Réponses syndicales au partenariat public-privé

Intervention de Nicole de Sève, conseillère syndicale à la Centrale des syndicats du Québec dans le cadre du Colloque international Renouveau syndical : Innovations pour un accroissement du pouvoir syndical à l'ère de la mondialisation.

### Le rouleau compresseur des PPP

La mise en œuvre des partenariats public-privé (PPP) au Québec n'est pas un phénomène nouveau. Le Québec s'est engagé dans la voie des PPP dès l'année 1996. Une initiative très peu publicisée du gouvernement d'alors fut de créer, en juillet 1997, le Bureau d'accueil et de promotion des projets de renouvellement, logé au Conseil du trésor qui avait pour mandat de « recevoir, d'étudier et de susciter des offres de partenariat du secteur privé<sup>1</sup> ».

En 1999, le Conseil du trésor, par le biais de son Sous-secrétariat aux marchés publics, a mis sur pied le Bureau des partenariats d'affaires (BPA). Ce dernier devait promouvoir, à l'intérieur de l'administration publique, le concept de partenariat d'affaires public-privé (PAPP) dont la définition se rapproche beaucoup de celle des PPP plus largement utilisée : « Le partenariat d'affaires public-privé (PAPP) permet d'établir une relation d'affaires où les risques et les expertises sont partagés pour réaliser l'ensemble ou plusieurs éléments du projet. Les projets majeurs, complexes ou nouveaux, sont les projets privilégiés par cette forme d'acquisition. » À cette époque, ce qui est visé ce sont surtout les technologies de l'information et des communications et les infrastructures routières. Cela explique peut-être le fait qu'il y a eu relativement peu de discussions sur ces PPP au sein du mouvement syndical québécois.

La nouveauté des partenariats entre les secteurs public et privé, dits de deuxième génération, que nous propose le gouvernement Charest tient, premièrement, au fait qu'ils touchent dorénavant des marchés qui avaient jusque-là échappés aux PPP, notamment la santé, l'éducation et les municipalités. Deuxièmement, ils introduisent le financement privé et la propriété privée d'infrastructures autrefois publiques. Ces cas de partenariats public-privé deviennent dès lors davantage des concessions que des PPP. En effet, l'introduction du financement privé, de la propriété privée et, éventuellement, de la tarification à l'usager présente des caractéristiques propres aux projets de concession ou de privatisation de services publics. Malheureusement, les termes *concession* et *privatisation* ont une résonance beaucoup moins attirante que celui de *partenariat public-privé*.

---

<sup>1</sup> Dorval Brunelle, Sylvain Bédard, Simon Carreau et Pierre-Antoine Harvey, *L'État et les partenariats public-privé au Québec*, Rapport de recherche préparé dans le cadre du Protocole UQAM-CSN-CSQ-FTQ, 31 août 2004.

Le gouvernement Charest ne s'en est jamais caché, il veut aller plus loin et plus vite en matière de PPP. D'une part, l'État moderne version PLQ doit « s'ouvrir aux partenariats et aux pratiques innovatrices », l'État ne pouvant « plus se permettre le luxe de se passer du savoir-faire de nouveaux partenaires, de l'apport des nouvelles technologies ou de l'initiative des acteurs locaux<sup>2</sup>. »

D'autre part, le Québec a signé, au fil des années, des accords sur les marchés publics avec le Nouveau-Brunswick (1993), l'Ontario (1994) ainsi qu'avec l'État de New York (2001). Ces accords imposent des contraintes en matière d'appels d'offres et des seuils au-delà desquels le gouvernement québécois ne peut plus privilégier les entrepreneurs locaux. Parmi les voies qui s'offrent au gouvernement pour remplir ses engagements il choisit, dans un premier temps, une révision du cadre réglementaire, notamment au chapitre des relations du travail, considéré comme un irritant à l'ouverture des marchés publics à l'entreprise privée et la restructuration du réseau de la santé et des services sociaux.

C'est dans ce contexte qu'il faut situer plusieurs des législations adoptées « sous le bâillon » en décembre 2003 et qui ont conduit à des fusions forcées d'établissements de santé dans le réseau de la santé et des services sociaux (loi 25), aux fusions forcées des unités d'accréditation dans ce réseau (30) et aux modifications à l'article 45 du Code du travail (loi 31).

Mais ce n'était pas suffisant. Malgré l'existence du Bureau des partenariats public-privé au Conseil du trésor, le gouvernement a créé l'Agence des partenariats public-privé du Québec (loi 61, 2004) et il s'apprête à adopter un autre projet de loi qui aura des conséquences majeures dans le milieu municipal. Il s'agit du projet de loi 62, Loi sur les compétences municipales, qui concrétisera la possibilité pour les municipalités du Québec de « confier à une fiducie d'utilité sociale qu'elle a constituée, des travaux liés à l'environnement, en matière d'assainissement des eaux usées », « de conclure une convention avec le ministre par laquelle il l'autorise à négocier un contrat du type connu sous le nom de « contrat clés en main » d'un maximum de 25 ans ou encore, de constituer avec Hydro-Québec une société en commandite qui a, entre autres objets, celui de produire de l'électricité.

Devant un tel rouleau compresseur, quelles avenues possibles s'offrent au mouvement syndical ? De manière non exhaustive, dans le court temps disponible pour cette présentation, je m'arrêterai sur quatre avenues utilisées ou en voie de l'être.

### **Résister, contester et proposer**

---

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

La première avenue est la représentation politique. Au cours de l'automne 2003, l'ensemble du mouvement syndical s'est mobilisé pour présenter en commission parlementaire plusieurs mémoires afin d'éviter l'adoption de législations qui portent atteinte à la pérennité des services publics et aux conditions de travail des personnels qui œuvrent dans ces services. Certes, les législations n'ont pas été retirées, mais l'appui de la population au Parti libéral a chuté dramatiquement dans les sondages. Depuis, il n'a pas réussi à regagner la confiance populaire<sup>3</sup>.

La deuxième avenue est juridique. S'il est un principe fondamental en droit du travail, c'est le droit d'association. Ce principe est enchâssé dans les chartes québécoise et canadienne. C'est donc sur le terrain de la contestation juridique, devant la Cour supérieure du Québec et le Bureau international du travail, que s'est déplacée la lutte pour faire échec aux fusions forcées des accréditations syndicales. La route sera longue, mais c'est une question de droit.

La troisième avenue nous renvoie à l'obligation de démontrer l'importance des services publics dans tous les milieux de travail. À l'inverse de la tendance à la privatisation des services publics, il faut promouvoir la défense des institutions publiques, c'est-à-dire « le lien entre la poursuite du bien commun et l'espace public<sup>4</sup> ». Le mouvement syndical a l'obligation de faire la preuve que la création de PPP ne renvoie pas à la protection des biens sociaux, encore moins à la capacité collective du projet de « vivre ensemble ». D'une part, parce que le marché « contredit par sa nature même l'idéal d'égalité que les sociétés démocratiques se sont donné », la notion du profit, du gain entraînant dans son sillon des inégalités dans la distribution des richesses collectives. D'autre part, parce que le marché laissé à lui-même conduit à l'individualisme, à la fragmentation sociale et donc, à la « désolidarisation ».

En conséquence, la clé pour réformer les services publics n'est pas l'introduction des impératifs de profits, mais bien une amélioration de la transparence et de l'aspect démocratique de ces services. Comment servir le bien commun ou, si vous préférez, l'intérêt général et non l'intérêt particulier de quelques entreprises ? Quels critères doivent fonder l'analyse de l'action gouvernementale dans une optique coût/avantage ?

Un de nos grands défis, comme mouvement syndical, est de développer une expertise fine à l'égard des PPP. À chaque occasion, il nous faudra étudier la nature juridique du contrat, les coûts reliés au projet, les conditions faites aux partenaires privés, l'échéancier de réalisation et d'exploitation du projet. En d'autres mots, débusquer tous les aspects cachés afin de savoir s'il s'agit

---

<sup>3</sup> Pour sa part le projet de loi 61 a subi des modifications importantes et le projet de loi 62 devra faire l'objet d'une commission parlementaire en 2005.

<sup>4</sup> Jacques Beauchemin, « Le bien commun : une intention éthique entre la loi du marché et l'individualisme », *Que reste-t-il du bien commun ?*, revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale, Laboratoire éthique publique, ENAP, Chaire Fernand-Dumont, éditions Liber, printemps 2004, vol. 6, n° 1, p. 142.

uniquement de cofinancement sans dommage au bien public, ou encore de construction, de développement et d'exploitation par un tiers privé ou si, ultimement, il s'agit de copropriété ou encore d'achat de biens publics par l'entreprise privée. En d'autres mots, veiller à ce que le gouvernement ne soit pas engagé dans une grande braderie des biens collectifs et à ce que les raisons économiques ne l'emportent pas sur la préservation du bien commun.

La quatrième avenue interpelle notre premier mandat, soit la négociation des conditions de travail de nos membres. En ce qui concerne l'articulation de la contribution du secteur privé à l'organisation des affaires de l'État, si elle a lieu d'être parfois dans notre système économique, elle doit s'inscrire dans une logique contraire à celle qui nous est proposée par l'Agence sur les PPP. Tout comme dans le cas de la sous-traitance, il faut préserver le droit à la syndicalisation et à la libre négociation. Il faut obtenir des règles négociées de transfert du personnel, la qualité et la quantité des emplois transférés, la formation de la main-d'œuvre, les futures conditions de travail, les règles de rémunération, l'accès aux avantages sociaux. En d'autres mots, court-circuiter les effets néfastes des modifications à l'article 45.

Rapidement en terminant, il convient de rappeler que l'introduction des PPP est une réponse à l'ensemble des accords commerciaux signés par le Canada et le Québec, notamment en ce qui concerne l'ouverture des marchés publics à l'entreprise privée. Une telle approche exacerbe les inégalités, accroît les tensions sociales et rétrécit l'exercice des droits collectifs, comme en témoignent tous les pays qui ont eu à procéder aux ajustements structurels imposés par les institutions internationales. Car, en définitive, le Plan de modernisation 2004-2007 et le projet de loi 61 ne sont que des variantes des ajustements structurels imposés par les traités de libéralisation des échanges. En conséquence, la riposte syndicale doit s'inscrire dans une perspective continentale, voire internationale, et là, c'est le mouvement syndical international qui est interpellé.