



# **Profits privés, pertes publiques :**

## **Impact des écoles en PPP de l'Alberta sur les communautés**

Service de la recherche du SCFP

le 14 octobre 2013

Le gouvernement de l'Alberta a recours à des partenariats public-privé (PPP) coûteux et risqués pour construire de très nécessaires nouvelles écoles publiques. Jusqu'à maintenant, 18 écoles ont été ouvertes et 14 sont en construction. Des entreprises soumissionnent 12 autres projets d'écoles.

Le Syndicat canadien de la fonction publique a examiné les coûts et les conséquences de la politique de privatisation des écoles du gouvernement conservateur albertain pour la société. Le modèle des PPP pour les écoles n'est pas nouveau. Et il n'est pas efficace.

### ***Des écoles en décrépitude et la « solution » des PPP***

En 1998, un examen de l'infrastructure scolaire de l'Alberta concluait qu'une bonne partie des écoles étaient vieilles, décrépies ou mal entretenues. Le rapport évaluait à un peu moins de 1 milliard de dollars ce qu'il en coûterait pour régler le problème.<sup>i</sup> Le gouvernement de Ralph Klein a répondu en mettant de l'avant les partenariats public-privé (PPP) pour le financement de nouvelles écoles. Il a ainsi créé le Fonds d'innovation pour les établissements scolaires de l'Alberta, qu'il a doté d'un budget de 10 millions de dollars.<sup>ii</sup>

En vertu du programme, les promoteurs des banlieues en rapide croissance de Calgary ont reçu un financement partiel pour construire et entretenir des écoles que les conseils scolaires louaient ensuite. Les modalités incluaient des baux de 20 ans, des tableaux noirs, des ordinateurs et des téléphones fournis par les promoteurs et un accès minime ou inexistant aux locaux des écoles après les heures de classe pour les sports et les activités communautaires.

Le premier de ces projets, l'école Hampton, a été construite par Tirion Developments et a été louée par le Conseil de l'éducation de Calgary (Calgary Board of Education ou CBE). À cause des mesures d'économie mises en œuvre pendant la construction, comme le recours à des matériaux inférieurs aux normes pour la toiture, le toit a commencé à couler 6 mois après l'ouverture de l'école. Trois ans après

l'ouverture, le CBE a dû payer plus de 100 000 \$ en coûts d'entretien et de mise à niveau pour le toit.<sup>iii iv</sup>

L'information sur les finances et le rendement de ces premiers projets n'a pas été divulguée en vertu des ententes conclues entre la province et les promoteurs privés. Les détails sont toujours entourés de secret. Dans les communautés où ces écoles ont été construites, les parents et les enseignants pouvaient constater les problèmes. En 2006, lorsque la construction du premier groupe d'écoles en PPP a été annoncée, des groupes communautaires et sociaux ont commencé à s'y opposer. Des organisations comme le SFCP, l'Association des enseignants de l'Alberta, le Centre canadien des politiques alternatives et d'autres se sont efforcées de sensibiliser la population aux importants problèmes qu'avaient connus d'autres provinces avant la fin des contrats.

Les Albertains auraient pu apprendre de l'expérience coûteuse de la Nouvelle-Écosse. En effet, dans cette province, les conseils scolaires exploitant des écoles en PPP ont perdu le droit de tirer des revenus des activités de financement et des machines distributrices,<sup>v</sup> les taux horaires pour les groupes sportifs sont passés de 7 \$ à 57 \$,<sup>vi</sup> et les coûts de construction ont augmenté de 32 millions de dollars, de l'argent qui aurait pu servir à construire 3 écoles de plus.<sup>vii</sup> En 2000, le modèle des écoles en PPP de la Nouvelle-Écosse était un échec.

Au lieu d'écouter les voix de l'opposition et d'apprendre de l'expérience des autres, le gouvernement de l'Alberta a continué à promouvoir les PPP, qui garantissaient des profits au secteur privé et laissaient d'énormes factures aux générations futures.<sup>viii</sup>

### ***Coûts en hausse et attentes en baisse***

En janvier 2007, l'Alberta a annoncé que 18 nouvelles écoles, de la maternelle à la 9<sup>e</sup> année, seraient construites en PPP, dans le cadre d'un programme appelé « Alberta Schools Alternative Procurement (ASAP) ». <sup>ix</sup> Les critiques du projet, dont le SFCP, l'Association du personnel non enseignant de l'Université de l'Alberta et la

Fédération du travail de l'Alberta, ont entrepris des campagnes de sensibilisation et d'information sur les problèmes des PPP. Les détails ont commencé à sortir et, à partir de l'expérience passée, il est devenu évident que le modèle des PPP était en fait une très mauvaise affaire.

En 2006-2007, le gouvernement albertain a affiché un excédent fiscal de 8,6 milliards de dollars – plus qu'assez pour financer 13 fois le projet des écoles!<sup>x</sup> Aucun motif financier ne justifie le recours à d'autres projets de construction en PPP avec des contrats d'exploitation de 30 ans. Les premières estimations évaluait les coûts des projets en PPP à 51 % de plus que les écoles dont la construction et l'exploitation étaient publiques, en tenant compte du coût des emprunts privés et de la perte des revenus pour les conseils scolaires.<sup>xi xii</sup> Pour réduire les coûts et obtenir des économies d'échelle, les écoles ont toutes été construites selon le même modèle, sans tenir compte des besoins locaux spécifiques.

De janvier à décembre 2007, le budget destiné au projet des écoles en PPP avait plus que doublé, passant de 200 millions à 512 millions de dollars, confirmant ainsi les craintes exprimées par les critiques à l'effet que le modèle des PPP coûterait plus cher aux Albertains. L'un des facteurs clés était le coût beaucoup plus élevé du financement privé. Une analyse économique du projet des écoles en PPP a conclu que « pour le coût de deux écoles financées grâce au modèle de PPP, on aurait pu en construire une troisième avec le mode de financement conventionnel du secteur public ».<sup>xiii</sup>

Un contrat de 32 ans pour la construction des premières écoles ASAP en PPP a été accordé à une filiale de la société d'investissement internationale Babcock et Brown. Au moment de l'attribution du contrat, les coûts avaient grimpé à 634 millions de dollars — le triple du budget original des 18 écoles de Calgary et d'Edmonton.<sup>xiv</sup> Les demandes répétées des élus de l'opposition en faveur d'une transparence et d'une reddition de comptes publics ont été rejetées par l'assemblée législative provinciale.<sup>xv</sup>

Toujours aussi déterminé, le gouvernement conservateur de l'Alberta a annoncé la construction de 14 autres écoles en PPP en janvier 2008.

Les communautés ont été surprises par les règles restrictives qui s'appliquaient à ces nouvelles écoles. La plainte la plus sérieuse était qu'elles n'offraient ni maternelle, ni services de garde à l'enfance. C'était un coup dur pour les quartiers de Calgary et d'Edmonton qui manquaient déjà de garderies.<sup>xvi</sup>

Au printemps de 2009, la société Babcock et Brown avait fait faillite. Une partie de la construction des écoles en PPP était achevée, mais le reste du contrat a été vendu à d'autres partenaires du consortium. Le gouvernement albertain n'a pas eu un mot à dire lorsque la gestion des écoles en PPP a ainsi changé de mains.<sup>xvii</sup>

### ***Le voile du secret***

Le secret entourant les écoles en PPP n'épargnait même pas le premier chien de garde financier du gouvernement. En effet, en mars 2009, le vérificateur général adjoint de l'Alberta, Merwan Saher, expliquait ce qui suit aux médias : « Le gouvernement a refusé de fournir les détails financiers de l'entente, même si le contrat a été signé il y a près de six mois. Le gouvernement semble croire qu'en révélant ce genre de détails, il peut compromettre les négociations pour la prochaine série de PPP. »<sup>xviii</sup>

Le mois suivant, M. Saher publiait son rapport. Sans avoir accès à tous les renseignements pertinents, le vérificateur général a conclu que les économies réalisées par les PPP avaient été surévaluées de 20 millions de dollars. Le rapport affirmait également que les Albertains avaient été mal informés et que le gouvernement n'avait pas démontré le bien-fondé de ses prétentions sur l'optimisation des ressources.<sup>xix</sup>

Quelques mois après la publication du rapport du vérificateur général, le deuxième projet ASAP a commencé à craquer sous les effets du ralentissement économique mondial. Le projet était devenu trop gros et trop difficile à gérer et il a fallu le découper en morceaux pour le rendre plus attrayant pour les prêteurs privés. Le

changement a été qualifié de « raffinement » et toutes les écoles secondaires ont été éliminées de l'équation. Le financement et l'exploitation des quatre écoles secondaires ont donc été publics.

Le gouvernement de l'Alberta a foncé tête baissée, en ne tenant même pas compte des voix discordantes du milieu des affaires. Exprimant un sentiment général, Vic Walls, directeur général de Border Paving à Red Deer, a affirmé que le processus des PPP en Alberta excluait les petites et moyennes entreprises et que les revenus quittaient la province pour se retrouver dans les coffres de sociétés multinationales.<sup>xx</sup>

Pendant ce temps, au Nouveau-Brunswick, les écoles en PPP recevaient un autre œil au beurre noir du vérificateur général de la province. Son rapport montrait que la province avait mené son évaluation de l'optimisation des ressources une fois l'entente de PPP signée, que les experts-conseils embauchés pour mener les études n'avaient pas été choisis de manière ouverte et équitable, que le cycle de vie et les coûts d'entretien du projet étaient extrêmement gonflés et qu'un modèle conventionnel aurait permis à la province d'économiser 1,8 million de dollars.<sup>xxi</sup> Les députés albertains ont balayé la comparaison du revers de la main, affirmant que le modèle ASAP était particulier et qu'il n'avait rien à voir avec d'autres projets de PPP.<sup>xxii</sup>

Après l'ouverture des 18 premières écoles en 2010, les conseils scolaires publics et catholiques d'Edmonton ont fait savoir qu'ils ne voulaient pas que d'autres écoles soient construites en PPP.<sup>xxiii</sup> Le programme avait exclu la construction de nouvelles écoles dans les quartiers défavorisés. Le YMCA d'Edmonton et la Edmonton Federation of Community Leagues ont protesté contre les restrictions d'utilisation qui rendaient plus difficile l'accès à des locaux pour des garderies, des activités communautaires et des programmes sociaux pour les familles desservies par les écoles en PPP. Les restrictions, ainsi que les frais exigés pour l'utilisation des écoles après les heures de classe et le week-end, entraînaient d'importantes pertes pour les groupes sociaux et sportifs et pour l'ensemble de la communauté.

## ***Les travailleurs de première ligne voient bien le problème***

Après trois années de fonctionnement, les membres du SCFP travaillant dans des écoles en PPP ont signalé d'importants problèmes de conception et d'entretien. Dans les écoles en PPP, les employés directs des conseils scolaires ont les mêmes responsabilités de nettoyage que dans les écoles conventionnelles, mais l'entretien incombe à l'entrepreneur privé.

Dans le cadre d'entrevues, des membres du SCFP ont décrit cette division entre le travail sous-traité et le travail à l'interne, et les lacunes générales d'entretien, les dépassements de coût et les problèmes de sécurité que cette division occasionnait. Voici comment ils décrivaient la situation :

Dans les écoles en PPP, les membres du personnel des conseils scolaires ont les mêmes responsabilités en matière de nettoyage, mais ils n'ont pas le droit de s'occuper de problèmes d'entretien – ce qui inclut les lumières, les chaudières, les épreuves chimiques, tous les types de filtres, les portes et la quincaillerie, les toits et tout ce qui est fixé au bâtiment, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur. Cette interdiction vise aussi des activités comme le réglage des horloges et le remplacement des ampoules électriques brûlées. Les entrepreneurs sont également responsables de tout ce qui est fixé aux murs. Pour installer quoi que ce soit sur le mur d'une classe où pour suspendre quelque chose au plafond, il faut remplir un « formulaire de pénétration » et c'est l'entrepreneur qui décide si oui ou non il y aura des frais d'entretien supplémentaires pour l'école. Même une tâche routinière comme la récupération d'une balle sur le toit ne peut être effectuée que par l'entrepreneur.

La lenteur de la réponse de l'entrepreneur aux demandes d'entretien a souvent obligé le personnel du conseil à faire le travail. Le personnel et l'administration affirment souvent leur préférence pour le travail d'entretien à l'interne.

Ces délais peuvent entraîner des problèmes de sécurité. Dans une école, lorsque les éléments d'éclairage du gymnase se sont détachés du plafond, l'entrepreneur a dit qu'il ferait les réparations « d'ici un mois à six semaines ». Ce gymnase était pourtant très utilisé par les élèves de l'école. En outre, le personnel du conseil a un accès limité aux écoles en PPP. Cette situation peut être préoccupante si l'entrepreneur tarde à répondre à une alarme d'urgence et, si des membres du personnel du conseil sont appelés, ils peuvent enfreindre les conditions du contrat.

Dans certaines écoles, les membres du personnel du conseil ont repris la responsabilité des services comme l'enlèvement de la neige ou le changement des clés, étant donné la piètre qualité et la lenteur du service offert par l'entrepreneur.

L'entretien général n'est que l'un des problèmes soulevés par les membres du SCFP travaillant dans les écoles en PPP.

La conception « taille unique » a causé d'importants problèmes dans certaines écoles. La surpopulation, la chaleur excessive et l'absence générale de planification rendent difficiles l'apprentissage pour les enfants, l'enseignement pour les enseignants et l'administration pour les administrateurs.

Dans certains cas, la conception des écoles en PPP a entraîné une surchauffe des fenêtres, ce qui a fait grimper la température intérieure à des degrés très élevés (jusqu'à 28°C). Dans une école construite de manière conventionnelle, des auvents ou des stores auraient été installés sur les parties faisant face au sud ou à l'ouest.

La conception des écoles en PPP devait prévoir les agrandissements par l'ajout de modules. Une école a été construite trop près de la ligne de lot pour pouvoir y ajouter les modules. Des classes portables ont dû être utilisées. Dans d'autres cas, il faut des portables en plus des modules pour répondre aux besoins d'espace. Puisque les classes portables appartiennent au conseil scolaire et non à l'entrepreneur, l'installation et l'entretien sont compliqués. Le personnel de l'entretien des conseils scolaires est responsable de la connexion des portables, mais les entrepreneurs sont



responsables de les relier au reste de l'école. Il peut y avoir des retards et, en cas de problème, le personnel de l'entretien du conseil scolaire doit être rappelé pour réparer le travail de l'entrepreneur.

La conception des terrains des écoles a aussi entraîné des problèmes de drainage, et l'eau s'est infiltrée dans au moins une école. L'entrepreneur a réglé le problème, mais a imposé des frais supplémentaires à l'école pour la réparation des dommages intérieurs causés par l'inondation.

Parmi les autres problèmes de conception, on peut inclure l'accès restreint aux locaux de rangement et d'entreposage parce qu'on y a installé des systèmes d'électricité et de plomberie.

À Edmonton, les problèmes électriques ont commencé dès le début. Le conseil a fait le travail à l'interne, car les écoles devaient ouvrir. Dans les cas où le travail de l'entrepreneur ne passait pas l'inspection, le personnel du conseil a fini par prendre en charge les réparations à un coût supérieur à ce qui était prévu dans le contrat. Le conseil scolaire paie donc deux fois pour le même travail.

En réponse à une demande d'ajout d'une prise pour un téléviseur, l'entrepreneur a donné un prix extrêmement élevé, qui incluait non seulement les pièces et le travail pour le projet, mais aussi une somme gonflée pour 30 années d'entretien futur. Le matériel installé dans les écoles en PPP (comme les systèmes de sonorisation) a été de qualité inférieure et certains éléments apparaissant sur les plans, comme des prises au plafond, n'ont jamais été installés.

Avec le temps, il est devenu évident que les projets d'écoles en PPP ne répondaient pas aux besoins des conseils scolaires locaux.

## ***Répéter les erreurs***

Les problèmes d'absence de reddition de comptes et de perte de contrôle local des écoles font toujours les manchettes en 2013. Pourtant, le gouvernement conservateur de l'Alberta continue à mettre en œuvre des projets qui lieront les générations futures à des contrats qui ne servent pas l'intérêt de la société et qui coûteront plus cher aux Albertains.

En septembre 2012, le gouvernement albertain a annoncé une troisième série de 12 nouvelles écoles en PPP dans huit localités.<sup>xxiv</sup> David Eggen, critique du NPD en matière d'éducation, a réagi rapidement : « Nous savons que le système des PPP menotte les conseils scolaires lorsqu'ils doivent prendre d'importantes décisions et nous savons qu'il coûte plus cher aux contribuables à long terme, mais ce gouvernement conservateur a convaincu tant les Albertains que les conseils scolaires que pour avoir de nouvelles écoles, ils n'avaient d'autre choix que d'accepter ce mauvais modèle. »<sup>xxv</sup>

Les collectivités et les individus concernés ne veulent plus d'écoles en PPP. Pourtant, le gouvernement conservateur d'Allison Redford invoque toujours le manque d'argent et soutient que le modèle des PPP est le seul qui puisse résoudre le problème de déficit d'infrastructure de l'Alberta. Même le parti Wildrose a ajouté sa voix au chœur des opposants aux PPP.<sup>xxvi</sup>

Les effets de ces écoles en PPP sont profonds. Les PPP coûtent plus cher que les écoles gérées par le secteur public, ils ne répondent pas aux besoins de la collectivité et ils n'offrent pas de lieu d'apprentissage sûr pour tous les élèves de l'Alberta.

- 
- <sup>i</sup> Luellman, D., Public Private Partnerships: Selling off the future of public education, *Labour News*, Fédération du travail de l'Alberta, juin 2000 (<http://www.telusplanet.net/public/afl/LabourNews/june00-14.html>)
- <sup>ii</sup> Luellman, D., Public Private Partnerships: Selling off the future of public education, *Labour News*, Fédération du travail de l'Alberta, juin 2000 (<http://www.telusplanet.net/public/afl/LabourNews/june00-14.html>)
- <sup>iii</sup> Myers, *The Calgary Herald*, 11 décembre 2003
- <sup>iv</sup> [http://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/Popular\\_Primers/bottom\\_line\\_p3.pdf](http://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/Popular_Primers/bottom_line_p3.pdf)
- <sup>v</sup> SCFP, H[http://scfp.ca/p3s/P3\\_schools\\_a\\_disaste](http://scfp.ca/p3s/P3_schools_a_disaste)H, 22 janvier 2007
- <sup>vi</sup> SCFP, H[http://scfp.ca/p3s/P3\\_schools\\_a\\_disaste](http://scfp.ca/p3s/P3_schools_a_disaste)H, 22 janvier 2007
- <sup>vii</sup> Feguson, B. et Crawley, C., Money Pit: The Case Against P3's, *Alberta Views*, mars 2006, p.28-32
- <sup>viii</sup> Robertson, H-J., Why P3 Schools are D4 Schools: How Public-Private Partnerships lead to Disillusionment, Dirty Dealings and Debt, British Columbia Teachers Federation, 29 mai 2002
- <sup>ix</sup> Ministers want to examine private ownership of public schools, CBC NEWS, 23 janvier 2007
- <sup>x</sup> [http://www.oag.ab.ca/files/oag/OAG\\_Results\\_2007-08.pdf](http://www.oag.ab.ca/files/oag/OAG_Results_2007-08.pdf)
- <sup>xi</sup> Mackenzie, H., « Faites le calcul : On ne peut pas compter sur les PPP pour les écoles de l'Alberta », SCFP-Alberta, décembre 2007
- <sup>xii</sup> Gilbert, R., *Cost of Alberta schools' P3 Partnerships could rise 50 per cent, critics claim*, *Journal of Commerce*, 24 septembre 2008
- <sup>xiii</sup> P3 Schools Budget Doubles, *Edmonton Journal*, 4 décembre 2007
- <sup>xiv</sup> Svidal, S., Government refuses to release information on P3 for new schools, *ATA News*, V. 43, 2008-2009
- <sup>xv</sup> Svidal, S., Government refuses to release information on P3 for new schools, *ATA News*, V. 43, 2008-2009
- <sup>xvi</sup> McGinnis, S., P3 Schools off limits for preschools, day cares: Long-term leases with outside parties barred, *Calgary Herald*, 10 septembre 2008.
- <sup>xvii</sup> Williams, M., Building the P3 Way: Private Partnerships provide process problems, *VUE Weekly*, 4 janvier 2012
- <sup>xviii</sup> Gilbert, R., Alberta's auditor general investigates P3 construction of schools, *DCNNewsWire*, 25 mars 2009
- <sup>xix</sup> Gilbert, R., Alberta's auditor general investigates P3 construction of schools, *DCNNewsWire*, 25 mars 2009
- <sup>xx</sup> Budd, G., P3 or not P3: A hot potato question for supporters and opponents of delivery method, *Alberta Construction Magazine*, novembre 2010
- <sup>xxi</sup> P3 School Projects blasted by AG report, *CBC News*, 12 janvier 2012
- <sup>xxii</sup> P3 School Projects blasted by AG report, *CBC News*, 12 janvier 2012
- <sup>xxiii</sup> P3 School model needs restructuring, *Edmonton Journal*, 26 mars 2012
- <sup>xxiv</sup> Wood, D., Alberta Government turns to P3's to build 12 new schools, *Calgary Sun*, 25 septembre 2012
- <sup>xxv</sup> Eggen: P3 schools evidence of Conservatives' infrastructure mismanagement, *NPD Alberta*, 27 septembre 2012
- <sup>xxvi</sup> O'Donnell, S., P3's, other alternative financing on Alberta government's radar, *Edmonton Journal*, 18 février 2013