



ESG UQAM

École des sciences de la gestion
Université du Québec à Montréal



La structuration des partenariats public-privé dans le contexte québécois

Par : **Andrée De Serres, LL.L, MBA, Ph.D.**

Cahier de recherche GIREF 01-2008

GIREF^φ

Groupe international de recherche en éthique financière et fiduciaire
<http://www.giref.uqam.ca/fr/index.php>

Cet article a été réalisé grâce à l'appui et la collaboration de l'Ordre des architectes du Québec que nous remercions vivement.

Vous pouvez adresser vos commentaires à Andrée De Serres, Ph.D. Université du Québec À Montréal, École des sciences de la gestion, Département Stratégie des affaires, C.P. 6192, Succursale Centre Ville, Montréal, Québec, H3C 4R2, Canada
deserres.andree@uqam.ca

N.B. : Les documents de travail sont des prépublications à diffusion restreinte pour fin d'information et de discussion. Ils n'ont pas fait l'objet de travaux d'édition ou d'arbitrage et ne devraient pas être cités ou reproduits sans l'autorisation écrite du/des auteur-e-s. Les commentaires et suggestions sont bienvenus, et devraient être adressés à/aux auteur-e-s.

Pour consulter les documents de travail du VDR-ESG, visitez notre site Web:
<http://www.esg.uqam.ca/recherche/document/>

Résumé

Le gouvernement du Québec a adopté en 2004 et en 2005 une série de mesures qui autorisent la prise en charge des infrastructures et des services publics par des partenariats public-privé (PPP). Le premier objectif de cette étude est de comprendre l'impact du mode PPP sur les usagers et les contribuables en le comparant avec le mode traditionnel de prise en charge par le gouvernement ou un de ses agents. Le mode PPP est utilisé depuis le début des années 1990, notamment au Royaume-Uni et dans plusieurs provinces canadiennes. Ces précédents en matière de PPP fournissent matière à une profonde réflexion quant à leurs incidences politiques et économiques. Le choix du mode de prise en charge, soit public, privé ou hybride, comme les PPP, affecte directement les règles d'allocation des contrats, de financement, de contrôle et de reddition de compte ainsi que le rôle des partenaires du secteur privé ou du secteur public. Cette étude traite des enjeux et des critiques qui découlent du choix du mode PPP quant à ses conséquences sur le développement des services publics et de leur accessibilité, sur leur potentiel réel d'économies de coûts et d'amélioration de services et sur les emplois du secteur public.

L'adoption du mode PPP exerce des impacts non seulement sur les usagers mais aussi sur tous les intervenants qui sont directement ou indirectement liées à ces arrangements. Le partenariat résultant du mode PPP constitue une nouvelle forme d'organisation influencée par le mode projet et financement hors bilan. Cette forme d'organisation équivaut à une fusion partielle permettant le temps d'un projet le regroupement de partenaires lesquels, autrement, auraient été placés entre eux en situation conflictuelle. Les PPP s'articulent autour de deux types partenariats : le premier intervient entre une entité du secteur public, le concédant, et une entité du secteur privé, le concessionnaire; le deuxième est constitué du consortium du secteur privé qui agit à titre de concessionnaire et qui réunit les différents intervenants nécessaires à la chaîne de production pour réaliser les étapes de conception, construction, entretien, exploitation et financement des projets. En ce sens, les mérites associés au contrat de PPP en tant que source de renouvellement des arrangements traditionnels ayant cours dans le secteur public sont largement associés aux avantages découlant de la synergie opérée par la réunion et la collaboration des partenaires impliqués dans la chaîne de la conception, construction et opération du projet. La popularité du mode PPP auprès des divers gouvernements ne fait que confirmer le transfert dans le cadre du secteur public du type d'organisation en mode projet et financement hors bilan développé dans le secteur privé.

Mots-clefs: *Partenariats public-privé (PPP). Concessions. Concession d'ouvrages publics à paiements publics. Arrangements. Prise en charge d'infrastructures publiques. Marchés publics. Appels d'offres. Design d'organisations. Structuration de contrats. Gestion de risques. Financement privé. Financement d'infrastructure publique. Financement de projet.*

Keywords : *Public-Private Partnerships (PPP). Private Financial Initiative (PFI). Arrangements. Bids. Organizations Design. Contracts Design. Concessions. D.B.F.O. Contracts. B.O.T. Contracts. Private Finance. Financing Public Infrastructures. Risks management. Project Finance.*

Table des matières

<i>1</i>	<i>Introduction : les partenariats privé-public (PPP) au Québec</i>	<i>1</i>
<i>2</i>	<i>L'évolution des PPP</i>	<i>4</i>
2.1	Les différents modes de prise en charge	4
2.2	Le mode traditionnel	6
2.3	Le développement des modes PPP	7
2.3.1	Le contexte à l'origine du mouvement de retrait de l'État et de privatisation.....	7
2.3.2	La nécessité d'investir massivement dans les infrastructures et la recherche de nouvelles stratégies de financement.....	8
2.4	Les contrats de PPP et de PFI au Royaume-Uni	15
2.5	Les Projets de PFI réalisés	18
2.6	La structuration des montages de PPP du point de vue du concédant public	19
<i>3</i>	<i>La situation des PPP au Canada</i>	<i>21</i>
<i>4</i>	<i>La situation actuelle au Québec</i>	<i>23</i>
<i>5</i>	<i>La structuration des montages de PPP du point de vue du concessionnaire</i>	<i>25</i>
5.1	Le développement du consortium ou du partenariat à long terme	25
5.1.1	Constitution d'une entité juridique créée spécialement pour la fin du PPP	25
5.1.2	Négociation d'une entente entre les partenaires.....	26
5.2	Négociation du contrat de PPP	27
<i>6</i>	<i>Les critiques et les enjeux</i>	<i>29</i>
6.1	Les objectifs sont-ils atteints ?	29
6.1.1	Utiliser l'effet de levier du financement privé.....	29
6.1.2	Économies de coûts et limitation de responsabilité financière	31
6.2	L'intérêt public : accessibilité, qualité des services et pouvoir d'intervention	35
6.3	Les emplois	37
6.4	L'attribution des contrats	38

6.5	Méconnaissance des PPP par les fonctionnaires	39
6.6	Le développement de monopoles privés	39
6.7	La qualité des bâtiments et des infrastructures	40
7	<i>Conclusion : conséquences et réflexions</i>	41
7.1.1	L'incertitude des PPP en tant que choix politique	41
7.1.2	Au-delà des PPP : l'organisation en mode projet.....	42
	<i>Bibliographie</i>	44

1 Introduction : les partenariats privé-public (PPP) au Québec

Durant une grande partie du vingtième siècle, le développement des infrastructures publiques et la livraison des services publics dans les pays développés économiquement ont été marqués par le fait d'avoir été pris en charge par les gouvernements, soit en régie directe, soit par l'intermédiaire d'un agent public. Ce n'est que tout récemment que le Québec s'est engagé dans la voie d'une nouvelle forme de prise en charge, les partenariats privé-public (ci-après appelés PPP), en adoptant le 15 décembre 2004 la Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec et en modifiant plusieurs autres lois dans le but de favoriser le mode PPP. Dorénavant, les ministères et autres agents publics, comme les commissions scolaires, les universités et les hôpitaux ainsi que plusieurs autres types d'organisme du secteur public sont invités et incités à avoir recours au mode PPP.

La loi cristallise une définition de ce que représente un PPP au Québec.

« Un PPP est un contrat à long terme par lequel une entreprise du secteur public associe une entreprise du secteur privé, avec ou sans financement de celle-ci, à la conception, à la réalisation et à l'exploitation d'un ouvrage public. Un tel contrat peut avoir pour objet la prestation d'un service public. Le contrat stipule les résultats à atteindre et établit un partage des responsabilités, des investissements, des risques et des bénéfices dans un objectif d'amélioration de la qualité des services offerts aux citoyens. »¹

De nombreux projets sont en cours. De nombreuses annonces du gouvernement du Québec en 2005 vont dans ce sens : les projets d'autoroute numéro 25 et numéro 30, des centres d'hébergement pour les personnes âgées, une salle pour l'Orchestre symphonique de Montréal, un centre correctionnel, des haltes routières, etc.

Considérés comme un moyen de diminuer ou, de façon plus réaliste, de contrôler les coûts, les PPP représentent des nouvelles formes d'arrangements organisationnels dont les principes et les conséquences, tant au plan politique que structurel, méritent d'être bien compris de la part des représentants élus, des gestionnaires et des employés évoluant au sein des organismes et des autorités publics, des organisations syndicales, des partenaires éventuels provenant du secteur privé et surtout de la population en général.

¹ Article 6 de la Loi 61, la *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*, adoptée le 15 décembre 2004

Ces différents modes de prise en charge exercent en effet des impacts importants non seulement sur les usagers mais aussi sur les parties qui sont directement ou indirectement liées à ces arrangements. Que le mode de prise en charge soit public, privé ou hybride, les modes d'allocations des contrats, le financement, les rôles des partenaires du secteur privé ou du secteur public seront affectés. Selon la nouvelle Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec, le mode PPP sera favorisé au Québec s'il contribue à augmenter la qualité des services par rapport à ceux qui auraient été livrés par le mode traditionnel. Comment mesurer cette augmentation de la qualité des services ? Beaucoup de travail devra être fait pour y arriver, notamment en regard des critères pour évaluer et contrôler la performance du mode PPP. Par exemple, en quoi la prise en charge sous le mode PPP d'une salle pour un orchestre symphonique livrée sous le mode PPP augmente-t-elle la qualité de la même salle par rapport à celle qui aurait été construite et opérée sous le mode public ? Quels sont les critères qui serviront à préférer la prise en charge sous le mode PPP et à en mesurer les résultats tout au long de la longue vie du projet ? Augmente-t-elle la qualité du seul fait d'être construite par défaut du gouvernement de le faire ?

Les PPP constituent un mode mixte puisqu'ils s'inscrivent en tant que nouvel arrangement, ni entièrement public et ni entièrement privé. En quoi ce nouveau type d'arrangement modifie-t-il les pratiques des différents partenaires ? Cette étude poursuit deux buts spécifiques. Le premier objectif est de comprendre les impacts des PPP sur les usagers et les contribuables en tant que mode de livraison des services publics et de développement des infrastructures publiques en regard du mode traditionnel de prise en charge par le gouvernement ou son agent ou en regard des autres modes alternatifs.

Le deuxième objectif est d'analyser l'impact au Québec du mode PPP sur le rôle et la participation des différents acteurs du secteur public ou du secteur privé intervenant traditionnellement dans prise en charge des infrastructures et des services publics. Plusieurs partenaires du secteur privé font déjà affaires dans le cadre du mode traditionnel avec le gouvernement québécois ou les autres organismes du secteur public, dont les municipalités, les commissions scolaires, les universités, les centres de soin de santé, etc. Ils connaissent comment manifester leur intérêt aux appels d'offres en fonction des standards et des spécificités techniques en vigueur actuellement. Ils connaissent le rôle qu'ils sont appelés à assumer durant la vie du projet; ils savent comment seront mesurées leur contribution et leur performance et comment et par qui ils seront rémunérés. Les différents acteurs qui intervenaient traditionnellement dans le domaine des infrastructures et services publics sont interpellés et

affectés par le fait que les autorités publiques et gouvernementales du Québec auront désormais la possibilité de recourir au mode PPP. Le recours à des modes PPP pour développer les infrastructures publiques et les services publics modifient en effet cette donne. Dorénavant, si le mode PPP est retenu, ces acteurs seront appelés à faire affaires avec une entité du secteur privé, soit celle qui aura gagné l'appel d'offres du gouvernement et qui deviendra responsable de la conception, de la construction, de l'exploitation, de l'entretien et, quelquefois, du financement du projet. Le maître de l'ouvrage ne sera plus le gouvernement mais plutôt le concessionnaire du secteur privé. Il devient en ce sens impératif de développer les connaissances de ces intervenants, tant du secteur public que du secteur privé, qui auront à soumissionner, négocier et structurer les premiers PPP. Il n'y aura pas de modèle type à suivre car les PPP peuvent adopter des formes multiples et résulter en performance variée et variable. Il y a cependant un intérêt à reconnaître le processus qui se dégage des précédents développés dans les autres juridictions, précédents dont on peut retirer de nombreux enseignements et tenter d'éviter d'en répéter les erreurs. En effet, plusieurs gouvernements ont eu recours à ce mode de soutien et de livraison des services publics depuis les années quatre-vingt. C'est le cas notamment des gouvernements du Royaume-Uni, du Canada et de plusieurs provinces canadiennes dont l'Ontario, la Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick.

Face à ce nouveau contexte où le mode PPP est imposé, il devient évident que les divers intervenants, tant du secteur public que du secteur privé, devront apprendre à composer avec un éventail élargi de modes de prise en charge des projets de services publics afin d'être en mesure d'en évaluer et d'en comparer la pertinence comme la performance. Nous proposons dans la première partie d'identifier et de distinguer les différents modes de prise en charge des infrastructures et des services publics. Dans la deuxième partie, nous analyserons de façon plus détaillée comment se structure un projet PPP. Dans la troisième partie, nous aborderons les grands enjeux et les principales critiques formulées face aux PPP.

2 L'évolution des PPP ²

2.1 LES DIFFÉRENTS MODES DE PRISE EN CHARGE

Invoquer les PPP comme nouveau mode pour développer et soutenir les services publics oblige d'abord à connaître les modes utilisés jusqu'à maintenant ainsi que les alternatives possibles. Cette connaissance permet de mieux comprendre les différences proposées par les PPP qui s'inscrivent en tant que mode hybride de prise en charge faisant intervenir de nouveau mixtes de coopération entre le secteur public et le secteur privé.

Suivant les courants politiques et économiques dominants, les modes de prise en charge des infrastructures d'intérêt public évoluent et suivent différentes stratégies variant entre des modes entièrement privés et des modes entièrement publics. Ils résultent en différents arrangements institutionnels préconisant le développement de formes organisationnelles particulièrement adaptées à leurs exigences dans le but de livrer l'infrastructure ou le service public requis. Les modes les plus purs constituent les deux pôles d'un axe permettant de situer les différents arrangements : un pôle représentant les cas où la livraison des services publics est entièrement prise en charge par le secteur public; l'autre pôle marqué par l'abandon du domaine d'activités à l'intérêt du secteur privé et par l'absence de toute intervention du secteur public, sous forme d'aide, de réglementation ou d'autre forme d'intervention gouvernementale.

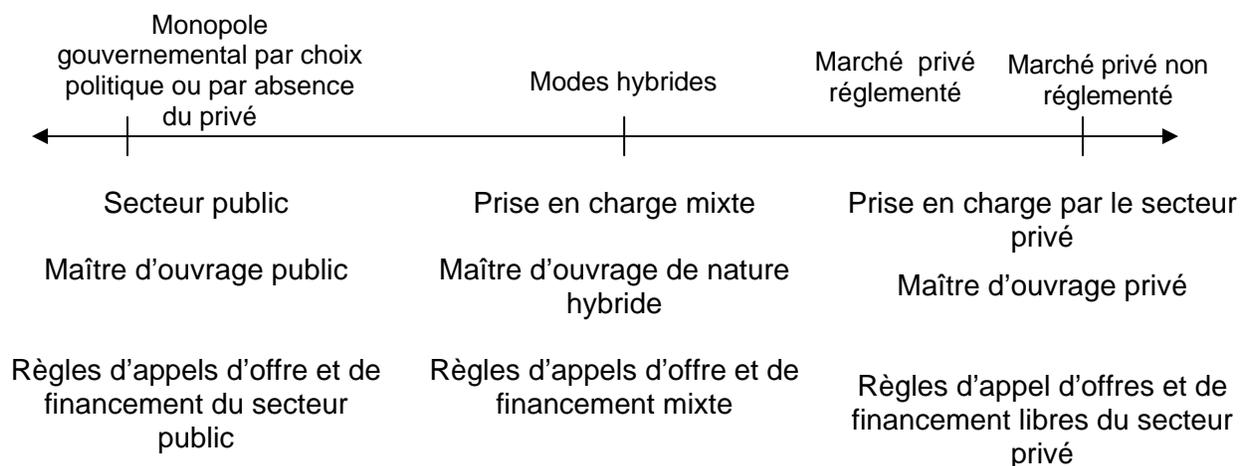
Lorsque la prise en charge des infrastructures ou des services publics s'effectue sous le mode traditionnel, soit la prise en charge directe par les autorités municipales, provinciales ou fédérale ou par leurs agences, les règles d'attribution des contrats et de finance du secteur public s'appliquent. Lorsque le projet est pris en charge par une entreprise du secteur privé, l'entreprise est libre d'attribuer les contrats selon ses choix en autant qu'elle respecte les exigences légales usuelles.

Cependant, il y a peu d'arrangements entièrement publics ou entièrement privés. Tôt ou tard, le gouvernement est appelé à contracter avec le secteur privé pour des conseils, des travaux ou des services. Dans les faits, il y a peu de secteurs de production de biens ou de services laissés sans un minimum d'intervention réglementaire en fixant la qualité ou les spécificités. Les PPP constituent un mode mixte puisqu'ils s'inscrivent dans cette interface. Les

² Cette partie 2 est largement fondée sur la thèse de doctorat en administration réalisée par l'auteur et portant sur le développement des concessions jusqu'en 1997. Voir pour plus de détails : De Serres, Andrée, Janvier 1999. *L'allocation de capitaux aux projets innovateurs : étude des pratiques émergentes dans le domaine des infrastructures publiques*, Thèse présentée comme exigence partielle du doctorat en administration, Université du Québec à Montréal.

modes mixtes peuvent ainsi regrouper une multitude de variantes s'étendant entre les deux pôles constitués par les modes purement privés et les modes purement publics. (Voir Figure 1 : Modes de financement associés aux différents modes développés autour des biens d'intérêt public).

Figure 1 : Modes de prise en charge des infrastructures publiques



Les PPP sont constitués de partenariats prenant forme à deux niveaux différents :

- d'abord, un partenariat entre une entité du secteur public qui délègue des pouvoirs et une entité du secteur privé qui en hérite au moyen d'un contrat appelé ici contrat de concession;
- deuxièmement, un partenariat entre les diverses entités, qui peuvent provenir du secteur privé et même quelquefois du secteur public, qui exécuteront le contrat.

Ce mode mixte fait appel à un cadre hybride de règles d'appel d'offres, de contrats et de financement intégrant des pratiques du secteur privé et des pratiques du secteur des finances publiques. Le mode hybride, sous lequel se classifie les PPP, requiert plus d'attention pour déterminer comment seront attribués les contrats de construction, d'entretien, d'exploitation et de financement des services associés aux contrats de PPP et de concession. En général, ce seront les règles en vigueur dans le secteur privé qui s'y appliqueront à défaut que les lois cadres et les contrats de PPP comprennent des clauses précises à cet effet. En résumé, les règles d'allocation des contrats, de financement, de contrôle et de reddition de compte ainsi que le rôle des partenaires du secteur privé ou du secteur public seront déterminés par le mode de prise en charge qui peut être public, privé ou hybride. Ces différents modes de prise en charge

exercent des impacts importants non seulement sur les usagers mais aussi sur les parties qui sont directement ou indirectement liées à ces arrangements.

2.2 LE MODE TRADITIONNEL

Les modes de prise en charge des infrastructures et des services publics ont varié dans le temps. En effet, durant une grande partie du vingtième siècle, le développement des infrastructures publiques et la livraison des services publics dans les pays développés économiquement ont été marqués par le fait d'être pris en charge par les gouvernements ou autorités publiques, soit en régie directe par un gouvernement, soit par l'intermédiaire d'un de ses agents.

Cette façon de faire, qui confère un rôle de concepteur au secteur public, d'exécutant au secteur privé et une attitude plutôt passive aux allocateurs de capitaux, n'a pas toujours constitué le mode dominant. En effet, ce mode, qualifié maintenant de traditionnel, a surtout été utilisé depuis les années 1930, soit depuis la période d'après crise qui a favorisé le développement du rôle et des interventions de l'État. La stratégie de prise en charge directe par les gouvernements de secteurs cruciaux pour le développement économique est selon l'idéologie keynésienne un moyen efficace de surmonter l'incertitude qui pourrait paralyser la décision d'investir dans certains secteurs.

Ce mode de prise en charge devenu traditionnel doit être analysé de façon globale afin d'en comprendre les particularités. Cette façon de faire institutionnalisée dans le système politique signifie en général que le gouvernement, un de ses ministères ou un de ses agents publics détient la maîtrise des ouvrages ou des projets. Détenir la maîtrise d'ouvrage sous le mode traditionnel implique pour le gouvernement d'être le concepteur du projet, d'en déterminer le design et les spécificités techniques avec l'aide des experts privés dont il retient les services par contrats et d'en surveiller la bonne exécution. Le gouvernement conserve en tout temps la maîtrise du projet et ne fait appel au secteur privé qu'à titre d'exécutant de tâches spécifiques, les contrats étant accordés en général par processus d'appel d'offres à l'entreprise privée qui a présenté la soumission moins coûteuse. Le gouvernement doit de plus respecter les sévères exigences du cadre des finances publiques prévues en matière d'appel d'offres et d'octroi de contrats. La rigidité de ces règles a pour effet de limiter la souplesse et la marge de manœuvre nécessaire pour adapter les montages financiers selon des modes innovateurs.

Le mode traditionnel de prise en charge par le gouvernement en régie directe ou par un agent public permet aussi la mise en place de différentes ententes contractuelles particulières : la sous-traitance et l'impartition en sont des exemples. La sous-traitance est un contrat qui autorise un transfert à une entreprise du secteur privé d'activités ou d'opérations résultant en la livraison de biens ou de services, lesquels représentent un faible niveau de risques et d'engagements. Un type de contrat d'impartition, appelé quelquefois gestion déléguée, comme on le fait en France, est caractérisé par la cession du droit de gestion d'une infrastructure tout en laissant au gouvernement le droit d'en percevoir le tarif s'il y en a un. À titre d'exemple, la gestion déléguée pour l'entretien d'une route est une formule utilisée en Colombie-Britannique et essayée au Québec dans la Municipalité St-Louis de France au Québec. Ces contrats se rapprochent des formes de PPP sans toutefois en être parce qu'ils ne transfèrent à une entité du secteur privé de droit de propriété sur l'infrastructure publique.

Sous le mode traditionnel, le gouvernement supporte les coûts de financement du projet par dotation budgétaire ou par emprunt public. Les besoins en financement de chaque nouveau projet entrepris en régie directe ou par l'intermédiaire d'un établissement public s'ajoutent à l'endettement général du gouvernement. Même si les besoins importants d'investissements exigés créent évidemment un poids sur les limites d'emprunt ou de levée d'impôts et de taxes des gouvernements, ils demeurent cependant minimales par rapport à ce qui en coûtera pour la livraison même du service public sur une période de 30 à 40 ans.

2.3 LE DÉVELOPPEMENT DES MODES PPP

2.3.1 Le contexte à l'origine du mouvement de retrait de l'État et de privatisation

Plusieurs causes expliquent le développement d'arrangements innovateurs dans le secteur des infrastructures publiques au cours des vingt dernières années et l'engouement manifesté par les gouvernements envers le mode de partenariats publics privés. Cette tendance s'inscrit notamment en tant que conséquence de la mondialisation et de la pensée néolibéraliste. Les gouvernements, sous le joug de l'évaluation des agences de crédit, se sont mis à se comporter comme des entreprises du secteur privé et à craindre la décote qui pourrait découler d'un niveau d'endettement jugé trop élevé par celles-ci. En réaction à ces pressions et tendances, ils se sont d'abord concentrés à identifier les activités et des projets qui pourraient être réalisés par le secteur privé, ce qui a eu pour conséquence de produire une vague de privatisation à travers la plupart des pays de l'OCDE. Cette première vague de privatisation, initiée par les gouvernements Thatcher et Reagan, est suivie par différents gouvernements dont

le gouvernement canadien. Différents secteurs d'activités ont été touchés à divers degrés de privatisation. Citons quelques exemples au Canada, qui ont été fortement influencés par des précédents au Royaume-Uni :

- dans le domaine de l'exploration pétrolière : British Petroleum, Pétro Canada;
- dans le transport aérien : British Airways, Air Canada;
- dans le domaine du transport ferroviaire : système de chemin de fer au Royaume Uni, Canadien National et Canadien Pacifique au Canada;
- dans les télécommunications, British Telecom; Télésat et Téli-globe au Canada.

On pourrait ajouter à cette liste la cession des infrastructures et des services de contrôle aérien par le Ministère des transports du Canada à NavCad, la cession de l'exploitation des la Voie Maritime du St-Laurent à une société privée à but non lucratif contrôlée par les usagers de la voie maritime et plusieurs autres cas.

Cette stratégie de délestage des infrastructures et des services publics émanant de la privatisation des actifs publics a permis au gouvernement de renflouer les caisses mais n'a pas semblé mettre fin au mouvement de privatisation.

2.3.2 La nécessité d'investir massivement dans les infrastructures et la recherche de nouvelles stratégies de financement

Le retrait partiel ou total de plusieurs gouvernements de divers domaines d'activité, combiné à la crainte de leur insolvabilité, a bouleversé fondamentalement les règles du jeu et a marqué une période d'austérité au point de vue des investissements pour de nouvelles infrastructures ainsi que pour le maintien des anciennes infrastructures. Confrontés à cet important déficit, les gouvernements se sont alors de nouveau mis à la recherche de solutions différentes pour répondre à leurs besoins de capitaux et d'investissements. Leurs nouveaux défis ont consisté à pousser le développement de stratégies autour de l'interface située entre la prise en charge gouvernementale traditionnelle et la prise en charge par le secteur privé, interface offrant de nombreuses variations de régimes de propriété publique et de propriété privée adaptées aux différents domaines entiers d'activités ou à certaines de leurs parties³.

³ À titre d'exemple, notons le secteur de l'eau au Québec. Les municipalités québécoises se sont dotées d'aqueducs et d'égouts pour répondre aux besoins d'urbanisation. Du milieu des années 1940 aux années 1999, 80 % des budgets étaient destinés à la construction des infrastructures et seulement 20 % à leur réfection.

Il faut aujourd'hui remplacer ou procéder à la réfection de ces infrastructures. La *Politique québécoise sur l'eau* adoptée en 2002 prévoit que « le gouvernement demande aux municipalités un plan d'intervention

Le contexte est devenu de plus en plus favorable à la mise en concurrence et à la comparaison des performances entre le secteur public et le secteur privé. Dans l'esprit du *Zeitgeist* que le privé peut faire mieux que le public, les gouvernements se sont mis à favoriser, sous des objectifs de modernisation de l'état et de recherche de la meilleure valeur, la prise en charge par les entreprises privées des projets d'infrastructures publiques dans le but qu'elles en prennent aussi la responsabilité financière et leur permette d'éviter ainsi des emprunts additionnels. Le mouvement de privatisation et de réduction de taille de l'État s'est ainsi poursuivi, englobant dorénavant toute initiative destinée à transposer en totalité ou en partie les actifs et le travail du secteur public dans la perspective de réduire la taille et les engagements de l'État.

C'est dans ce contexte que sont apparus les projets de partenariats public-privé (PPP). Appliqués sous des modes variés dans plusieurs pays depuis les années quatre-vingt, le terme PPP représente en fait une expression parapluie sous laquelle se regroupe un éventail de nombreuses initiatives impliquant une entité du secteur public et une entité du secteur privé dans la construction, l'opération et la livraison de services publics.

(1) La première génération de PPP : les concessions sans recours et hors bilan du gouvernement

De nombreux projets ont soutenu pendant un certain temps cette croyance des acteurs des gouvernements que le secteur privé et les capitaux privés se substitueraient aisément à la prise en charge et au financement des infrastructures publiques. Pour atteindre ce résultat, un projet doit alors être octroyé par le secteur public à une entité du secteur privé de telle façon qu'elle en supporte les coûts et les risques financiers à l'intérieur de son propre bilan.

De grands projets d'infrastructures traditionnellement pris en charge par le secteur public se sont en quelques sortes retrouvés orphelins suite au désengagement des gouvernements. Les partenaires privés qui gravitaient autour de ces secteurs d'activités et qui sous-traitaient normalement directement avec les gouvernements pour réaliser les travaux ont soudainement dû faire preuve de créativité pour les substituer dans la prise en charge de ces projets souvent

pour évaluer les besoins et les investissements nécessaires pour combler le déficit d'entretien des infrastructures. La gouvernance de l'eau demeure publique mais le secteur privé peut y participer par le biais de contrats d'exploitation d'usines de traitement de l'eau potable et de stations d'épuration des eaux usées. »

Cette politique s'est concrétisée par l'adoption du projet de loi no 62, la *Loi sur les compétences municipales* adoptée en mai 2005 qui autorise les municipalités à déléguer la conception, la construction, le financement et l'exploitation des projets en matière de gestion de l'eau potable et des eaux usées.

de grande taille tout en cherchant les moyens de partager les lourdes responsabilités et les risques importants qui y sont liés. De nouvelles formes de relations se sont développées entre les partenaires intéressés, notamment dans le but de satisfaire les exigences des allocateurs de capitaux habitués à un environnement plus stable et plus sécuritaire.

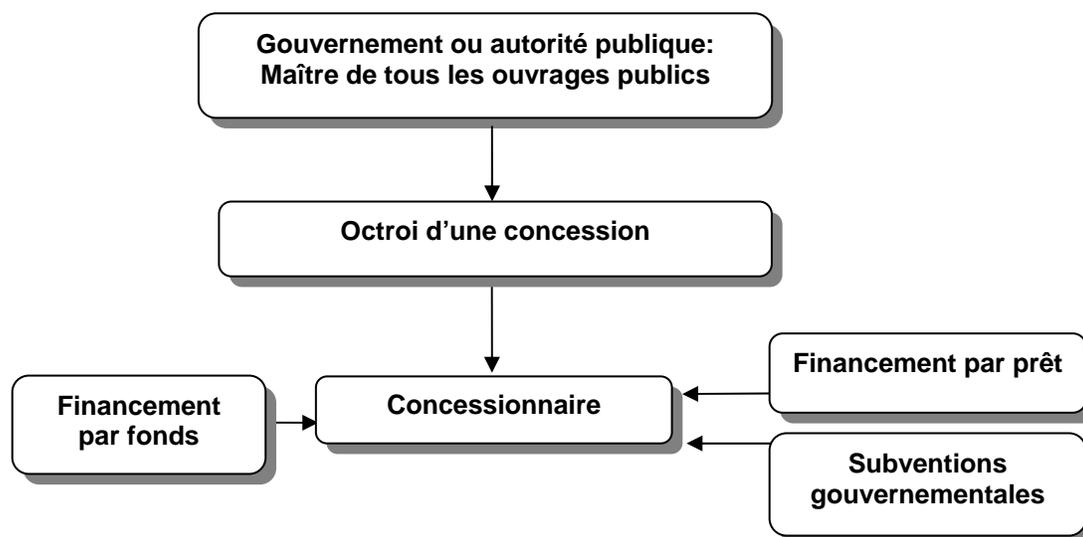
Parmi les stratégies de prise en charge, la concession française est un arrangement institutionnel qui attire particulièrement l'attention des autorités publiques parce qu'elle permet la délégation réelle de la prise en charge d'un projet, incluant la maîtrise d'ouvrage, la responsabilité financière et la maîtrise d'œuvre, par une organisation indépendante du gouvernement. Le contrat de concession permet ainsi un transfert des risques vers une entité distincte du concédant. Il produit aussi l'effet de transférer les projets du mode de financement public au mode de financement privé.

L'entité publique devient le concédant qui délègue les droits de concession au concessionnaire, entité du secteur privé constituée spécifiquement pour ces fins. Cette entité regroupe des actionnaires ou partenaires provenant en général du secteur privé mais qui peuvent aussi provenir du secteur public. L'entité peut aussi être de nature mixte.

Par le contrat de concession, le concessionnaire hérite d'un ensemble particulier et spécifique de droits et obligations relatifs à la construction, à l'entretien, au financement ou à l'exploitation d'une infrastructure servant à dispenser un service public. Il possède des droits d'usage selon des conditions fixées pour une durée déterminée ou déterminable. Il absorbe le risque d'achèvement des travaux et le risque d'exploitation. À terme, il transférera l'infrastructure à un agent public ou autre entité publique désignée par le concédant.

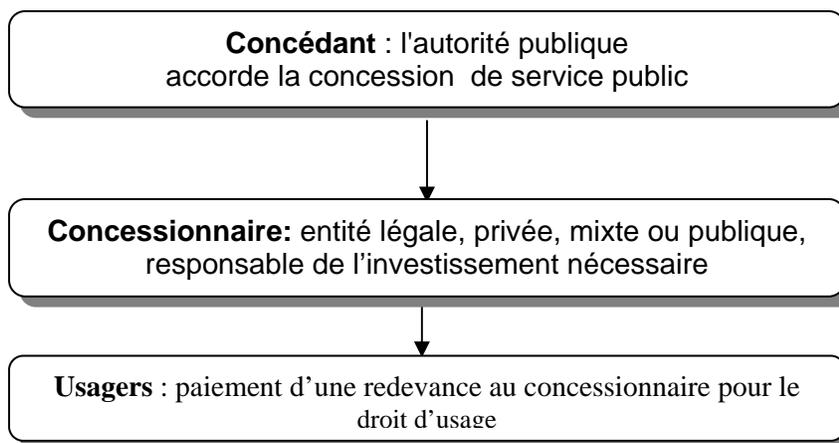
Le financement d'une telle entité privée offre ainsi une alternative au mode de financement public et à la socialisation des risques par le gouvernement puisque le concessionnaire finance le projet par ses propres moyens. Il doit en effet assumer les besoins en investissements et obtenir les capitaux nécessaires selon les usages en vigueur dans le secteur privé (voir Figure 2 : Financement d'une concession). Le concessionnaire assume « à ses risques et périls » selon l'expression juridique la responsabilité financière de l'investissement initial et des sommes nécessaires à son exploitation. Le concessionnaire se rémunère par les recettes de l'exploitation, provenant en principe du prix que paient les usagers, supportant ainsi le risque commercial lié à l'adoption et au succès de l'utilisation de l'infrastructure par les usagers.

Figure 2 : Financement d'une concession (© De Serres, Andrée, 1999)



Les usagers paient un tarif pour l'utilisation qu'ils en font et assument les coûts du projet. Le paiement d'un tarif par l'utilisateur demeure un élément essentiel du contrat de concession sur lequel est élaboré le mode de financement. Il constitue la principale entrée de fonds sur lequel est structuré tout le montage financier. Le projet doit donc être attrayant s'il veut obtenir le financement car ce sont les usagers qui procureront au concessionnaire les entrées d'argent nécessaires au remboursement de sa dette et à sa rentabilité en payant le tarif exigible, comme c'est le cas dans les projets d'autoroutes à péages, de ponts, les services d'eau potable, etc. Les paiements effectués par les usagers permettront de rembourser les investissements effectués par le concessionnaire et de lui procurer un rendement sur l'investissement de même qu'un revenu d'opération. Les actionnaires de la société gestionnaire du projet se partageront la rente résiduelle générée par le système de production mis en place par l'arrangement structuré autour du projet.

Figure 3 : Paiement des redevances au concessionnaire (© De Serres, Andrée, 1999)



Le financement du projet sera sans recours s'il est appuyé uniquement sur les paiements de tarifs faits par les usagers. S'il est aussi accompagné de subvention à l'investissement ou au déficit, de péages fantômes ou d'autres formes de garanties de paiements ou de remboursement, il sera appelé financement avec recours.

La concession française n'est pas si aisément copiable dans les pays autres pays, notamment les pays anglo-saxons. Elle possède plusieurs attributs particuliers liés au contexte légal, réglementaire et institutionnel au sein duquel elle se déploie. Ce mode ne peut être transféré sans prendre en considération le déploiement et l'intégration de la concession dans ce contexte particulier. La concession française est un contrat du domaine du droit public, lequel favorise un régime particulier de réglementation des bâtiments et travaux publics et de reconnaissance des sociétés qui ont droit de les construire (les BTP). Ce régime possède son propre cadre juridique, ses tribunaux, ses organismes de contrôle et de réglementation et ses précédents juridiques.

Le droit d'accorder des concessions en France sur les ouvrages d'art moyennant un droit de péage a d'abord été réservé au gouvernement central, comme ce fut le cas par exemple pour de nombreuses autoroutes à péage qui ont rendu célèbres certaines sociétés comme Cofiroute. Ce droit de déléguer des concessions sur des ouvrages d'art a été élargi aux départements et aux communes en 1986. Ce fut le début d'une époque où ont proliféré les projets : le lien souterrain Orlyval à Paris, le tunnel Prado Carenage à Marseille, le périphérique Nord de Lyon, le métro de Toulouse, le pont de Normandie et le viaduc de Millau constituent quelques-uns des

projets qui ont marqué cet élargissement du pouvoir d'accorder des concessions sur les ouvrages d'art.

Les concessions sont associables dans les pays de droit public d'origine britannique, comme le Canada, aux contrats de type « Conception-construction-financement-opération » (mieux connu sous l'acronyme DBFO, soit *Design-Build-Finance-Operate*) ou « Construction-propriété-opération-transfert » (BOOT, soit *Build-Own-Operate-Transfer*). Du côté canadien, l'autoroute 407 à Toronto⁴, le Pont de la Confédération (Île du Prince-Édouard, l'autoroute Moncton-Fredericton (Nouveau-Brunswick) en constituent des exemples.

Le recours à la concession a connu un essor important depuis deux décennies dans le domaine particulier des infrastructures publiques et est apparu rapidement comme une option stratégique intéressante aux problèmes d'endettement des gouvernements, leur procurant l'occasion de renouveler leurs infrastructures en déléguant par l'intermédiaire du contrat de concession la prise en charge des projets à un partenariat de sociétés intéressées. En retour, sans qu'elles l'aient vraiment recherché, l'occasion a permis aux sociétés privées d'expérimenter une nouvelle forme d'organisation. En effet, si le recours au secteur privé est d'abord apparu comme un moyen d'éviter un endettement additionnel pour les gouvernements, il a aussi conduit à la création de nouveaux consortia de partenaires de diverses provenances, majoritairement du secteur privé mais quelquefois du secteur public, à qui les nouvelles concessions procurent l'occasion de former et tester des processus de production et de gestion innovateurs, expérience qui a eu pour effet de leur procurer un savoir dont ils ont su profiter pour développer des nouveaux débouchés d'affaires au niveau national et au niveau international.

Réunis en nouveaux consortia, les intervenants du secteur privé ont d'abord accepté de jouer le jeu sans vraiment cesser de croire que les gouvernements interviendraient s'ils rencontraient des difficultés financières imprévues au cours du projet qu'on leur avait concédé. C'est le cas notamment du projet franco-anglais du tunnel sous la Manche, entièrement financé par le secteur privé et dont les intervenants ont dû se rendre compte, quand ils ont été confrontés à la faillite du projet et qu'ils ont du faire face à des prévisions d'investissement sous-évaluées par rapport à la complexité du projet, que les autorités publiques françaises ou britanniques ne les supporteraient pas. Le scénario s'est répété pour le projet de lien souterrain Orlyval à Paris, qui a aussi fait faillite quelques mois après son inauguration en 1993 sans aucune intervention des autorités publiques pour en favoriser le redressement, sinon la reprise

⁴ La société concessionnaire a cependant acquis une autoroute construite sous le mode traditionnel pour l'exploiter pendant un terme d'environ 30 ans moyennant le paiement d'un tarif par les usagers.

des actifs pour un franc symbolique au règlement lors du règlement de la faillite par la société de transports publics de Paris, la RATP.

(2) La deuxième génération de contrats de concessions avec recours

À défaut de pouvoir dorénavant compter sur un emprunteur doté d'une capacité supérieure de remboursement grâce à ses pouvoirs de taxation, les intervenants du secteur privé et les allocateurs de capitaux ont été forcés face au transfert des risques financiers effectués par le contrat de concession de s'intéresser de très près à la nature des risques intrinsèques au projet. Forts de l'expérience acquise dans de nombreux projets réalisés dans les années 1980 où des acteurs du secteur privé avaient démontré une certaine audace mais une méconnaissance des risques liés au partenariat et à plusieurs autres importantes lacunes financières, les intervenants du secteur privé sont devenus de plus en plus réticents à accepter sans condition le transfert de la responsabilité financière et du risque commercial de certains services et infrastructures plus ou moins associables à la logique de l'économie marchande.

Peu de projets de secteur public exigeant le transfert de la responsabilité financière au secteur privé ont en réalité trouvé preneur sans véritable recours contre le gouvernement ou l'autorité publique. Les acteurs du secteur privé, forts de l'expérience des premiers projets de concession et de BOOT, ont appris à négocier une position plus nuancée. Le transfert des risques au concessionnaire signifiant en fait le transfert aux créanciers de la concession, il n'est dès lors point surprenant que les créanciers soient à leur tour devenus plus exigeants après avoir écopé de pertes importantes dans des affaires comme Eurotunnel, Orlyval, EuroDisney ou l'aluminerie Péchiney⁵ à Dunkerke. Ils ont appris à développer une grille d'analyse de plus en plus fine leur permettant de réaliser un véritable examen diligent et de mieux évaluer les risques commerciaux et financiers trop élevés.

La négociation des contrats de concession, lesquels étaient dans les premiers cas des années 1980 structurés sans aucun recours contre l'autorité publique, a fait place peu à peu à l'inclusion de mécanismes de paiements publics mixtes. L'autorité publique a été appelée à concourir au financement privé de différentes façons dont les suivantes :

- subvention à l'investissement, de type *ab initio*, représentant la part des bénéfices socio-économiques et les subventions pures (Métro de Toulouse, France);

⁵ Péchiney était encore une société d'état française à cette époque.

- subvention du déficit forfaitaire d'exploitation (Métro de Toulouse, France);
- redevances fixes ou variables (tarif fixe par porte pour le traitement de déchets, péages virtuels);
- paiement de surcoûts imprévisibles, (Autoroute Moncton-Fredericton, Nouveau-Brunswick, Canada);
- reprise du projet par l'autorité publique concédante suite à des surcoûts imprévisibles importants comme dans le cas du Périphérique Nord de Lyon avant que le projet ne soit entièrement repris par l'autorité publique qui l'avait concédé;
- transfert pour le terme de la concession de 35 ans d'une subvention du gouvernement fédéral au montant de 42 millions \$ par année indexable permettant de servir de péage fantôme compensant les risques d'achalandage liés au trafic du Pont de la Confédération (Île du Prince Édouard, Canada);
- octroi du droit de percevoir un péage sur un pont sans péage déjà existant durant la phase de construction de Pont Severn (Royaume-Uni, 1992);
- etc.

Alors que la concession avait initialement pour but de transférer la responsabilité financière hors des bilans des autorités publiques, il devient rapidement clair à la lumière de l'évolution des différents projets de concession de services publics que la tendance s'est renversée progressivement à l'avantage des entreprises privées et que la part d'engagement de financement public est devenue de plus en plus importante⁶. Il y a certes là matière à réflexion sur les objectifs à poursuivre dans cette voie.

2.4 LES CONTRATS DE PPP ET DE PFI AU ROYAUME-UNI

Le contrat de concession, utilisé jusque là abondamment en France, ainsi que les contrats de type BOT, utilisés dans les pays anglo-saxons comme le Canada, sont associés à des types de projets dotés d'une source de rentabilité, soit le paiement d'un tarif ou d'un droit d'usage par les usagers mêmes. Les concessions ne pouvaient donc pas viser des services considérés comme non marchands parce que leur accessibilité était garantie par l'État en tant

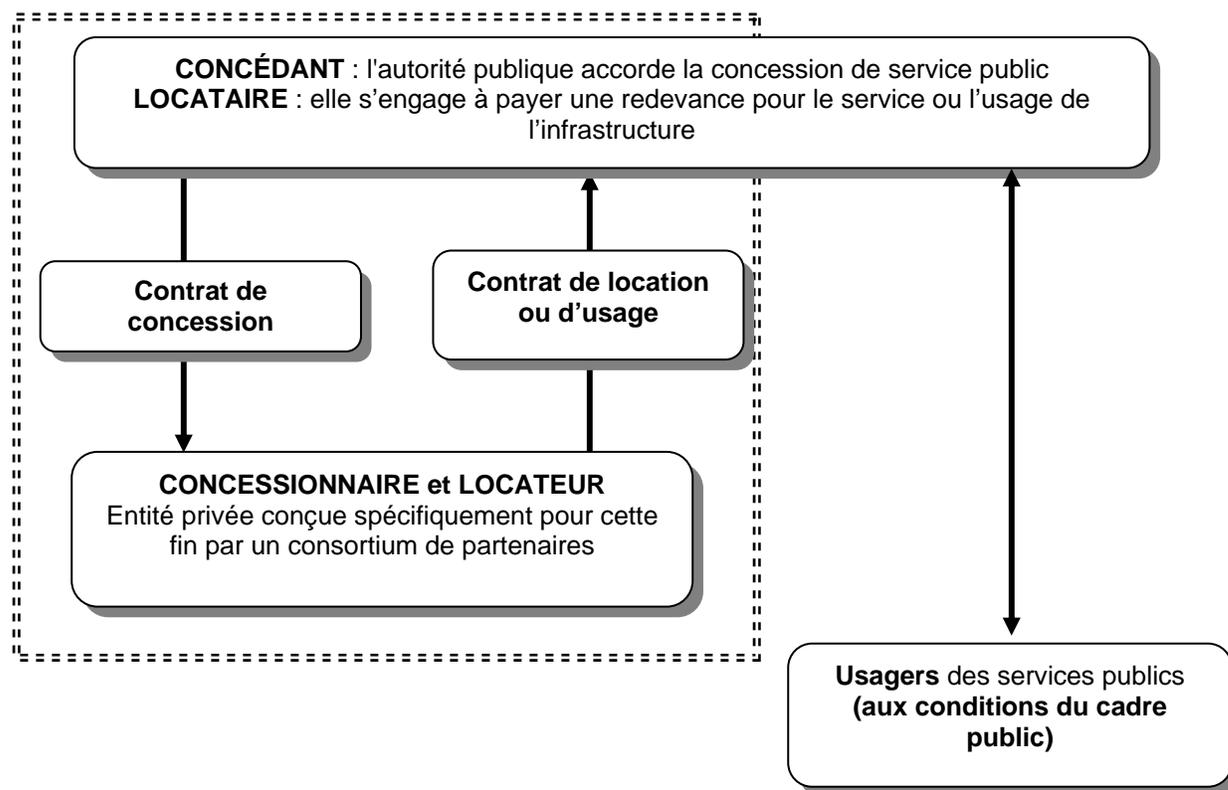
⁶ Pour plus de détails, voir De Serres, Andrée, Janvier 1999. *L'allocation de capitaux aux projets innovateurs : étude des pratiques émergentes dans le domaine des infrastructures publiques*, Thèse présentée comme exigence partielle du doctorat en administration, Université du Québec à Montréal.

que service public gratuit ou avec une charge modératrice minimale, comme c'est le cas pour les écoles, les lycées, les hôpitaux, les prisons, les bâtiments administratifs, le réseau de routes élémentaire pour la sécurité et le développement économique, l'eau potable et les centres de traitement des eaux usées, l'éclairage de rue et certains services de loisir. Ces services non marchands deviendront la niche d'un nouveau type de PPP : le Private Financial Initiative (PFI), (Initiative financière privée), ou concession d'ouvrages publics à paiements publics.

Cette nouvelle forme de partenariat public privé, désignée ci-après PFI, a été introduite en 1992 par l'adoption d'une politique par le parti conservateur de John Major et poursuivi depuis 1996 par le gouvernement du Labor Party de Tony Blair. Comme la concession, le PFI se distingue du mode traditionnel du fait que la propriété de l'actif servant à fournir le service public est de propriété privée et peut le demeurer à l'expiration du terme du contrat.

Le PFI est une nouvelle forme de PPP qui se distingue de la concession en ce que l'autorité publique, plutôt que d'emprunter les fonds nécessaires à la construction du bâtiment, fait un paiement annuel, semestriel ou mensuel à une entité privée qui détient les droits de concessionnaire. Cette nouvelle forme assure au consortium à qui a été déléguée la concession un revenu prenant la forme de redevances ou de loyer payable par l'autorité publique, devenu l'utilisateur sans être nécessairement l'utilisateur final. Le gouvernement est le client. L'entité privée n'assume pas ou n'assume qu'en partie le risque commercial. Voir Figure 4 : Contrat de concession d'ouvrages publics à paiements publics.

Figure 4 : Contrat de concession d'ouvrages publics à paiements publics (PPP/PFI)



La collectivité publique devient un demandeur de services et doit être en mesure de définir la nature exacte du service dont elle a besoin. Le nouvel argument clé du gouvernement se transforme : c'est le service qu'il faut prendre en compte, non le bâtiment ou l'infrastructure. Le critère est l'amélioration des services, *Value for money*, critère qui sera repris dans la loi adoptée au Québec en décembre 2004. Le secteur public définit les performances du service.

La disponibilité et la qualité du service deviennent l'épicentre du montage contractuel et des obligations du concessionnaire. Les objectifs poursuivis par les gouvernements sont les suivants :

- améliorer la qualité des services pour le même montant d'investissement qui lui aurait consacré par le mode traditionnel;
- améliorer l'efficacité;
- stimuler l'innovation;
- améliorer la gestion des risques en allouant les risques à la partie la plus en mesure de les gérer et en conséquence de les minimiser;

- réduire les coûts;
- accélérer et améliorer la vitesse de livraison des projets et rencontrer les échéanciers;
- répondre aux demandes de pointe.

Les contrats sont de longue durée : 25 à 30 ans. La construction de l'infrastructure est associée à la garantie de la qualité de l'entretien durant toute la durée de vie du contrat. On y inclut des paiements de pénalités à soustraire du loyer annuel à être versé par la collectivité publique en cas de défaillance du service rendu, ce qui peut exercer un impact sur les prêts si les loyers sont donnés en garantie.

2.5 LES PROJETS DE PFI RÉALISÉS

Les PPP-PFI sont surtout liés à l'expérience britannique et les investissements en PPP-PFI demeurent concentrés au Royaume-Uni. En fait, les projets de PPP-PFI du Royaume-Uni représentaient 85 % de la valeur en capital de tous les projets à travers le monde en 2003⁷, soit une valeur de 27 milliards \$ dans un marché de l'ordre de 36,9 milliards \$⁸.

Les initiatives PFI sont nombreuses au Royaume-Uni : on y recense 600 nouvelles infrastructures depuis 1996, soit 40 hôpitaux, 200 écoles, des prisons, des équipements militaires, des projets de traitement d'eau, des projets de transport en commun dont le Métro de Londres (London Underground)⁹, des centres d'hébergement, des projets de logement social et de services sociaux, des stations de police¹⁰, des casernes pour les services d'incendie, des arénas, stades et autres équipements de loisirs. Les PFI ne visent pas uniquement la prise en charge totale d'un service gouvernemental par un consortium privé. Il peut aussi s'agir, grâce au programme *Joined-up Services*, de l'ajout d'un service en mode privé à une organisation déjà en opération.

Au Canada, l'autoroute Moncton/Fredericton est un projet qui épouse les principes de la formule PFI. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick, par l'intermédiaire d'une société à but

⁷ Pour plus de détails, voir : Price Waterhouse Coopers. *Developing Public Private Partnerships in New Europe*. 2004.

⁸ Deologic (2003) Global Project Finance Review.

⁹ Voir : rapport du Vérificateur général http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/00-01/000154.pdf

¹⁰ <http://www.4ps.co.uk/publications/Dorset%20Police.pdf>

non lucratif, loue l'autoroute à un consortium privé qui l'a construite et qui l'entretient moyennant 49 paiements semestriels de 30,9 millions \$ à compter du 30 novembre 2003 pour un total de 1 514 milliards \$ en plus d'un paiement de 207,2 millions \$ pour les coûts d'exploitation et d'entretien pour les 30 premières années. Le gouvernement pourra la racheter à l'expiration du terme de 30 ans ou du terme de 40 ans à un montant égal à sa juste valeur commerciale (Facility Fair Market Value) établie en fonction du reste du terme à courir avant l'expiration d'un terme fixé pour les fins de ce calcul à 50 ans. Si cette option n'est pas levée, ce qui risque d'être le cas, faute de bénéficier des sommes nécessaires pour le faire, le concessionnaire pourra continuer à exploiter l'autoroute qui ne reviendra à la province qu'après 50 ans moyennant le paiement d'une somme symbolique de 1,00 \$. Est-ce que les citoyens et contribuables du Nouveau-Brunswick obtiennent un service de plus grande qualité pour le même montant d'investissement ? Est-ce que la même route construite et opérée par le gouvernement aurait nécessité autant d'investissements ? Le test et l'évaluation de la performance demeurent encore à effectuer et à analyser.

2.6 LA STRUCTURATION DES MONTAGES DE PPP DU POINT DE VUE DU CONCÉDANT PUBLIC

Sous le mode conventionnel, le maître d'ouvrage spécifie la solution, gère les installations, recherche et assume le financement et assure la livraison des services. Les entreprises de construction font une proposition financière sur la base du devis présenté. Les prestataires de services exécutent ce qui leur est demandé.

Le nouveau cadre légal favorisant les PPP accorde aux organismes publics le pouvoir de déléguer une partie de ses fonctions ou de tout autre pouvoir requis pour l'exécution du contrat à un partenaire privé sujet à son approbation et à la condition qu'il respecte le principe de base de l'augmentation de la valeur pour l'argent investi « Value for money ». Le gouvernement ou le concédant public détermine la nature des pouvoirs à déléguer et procède à un appel d'offres. La procédure d'appel d'offres vise à obtenir le meilleur rapport service/prix avec spécification résultats (et non des moyens).

Les pouvoirs pouvant être délégués sont les suivants : la conception; la construction; le financement, l'entretien, maintenance et restauration ainsi que l'exploitation. Les combinaisons possibles sont nombreuses et peuvent être classées selon le critère que les infrastructures demeurent ou non la propriété du secteur public. Si la propriété continue d'être détenue par le

gouvernement ou les agents publics, le gouvernement peut négocier des ententes prenant la forme de :

- contrat de bail et autres contrats de location;
- contrat de gestion déléguée, contrats de gestion de services ou d'affermage;
- contrat de construction classiques : Conception-soumission-construction (Design-Bid-Build) ou Conception-construction (Design-Build);
- contrat de construction avec partage de risques : Construction Manager at Risk (CMR) ou Design-Build-Operate-Maintain (DBOM).

Le gouvernement ou une autorité publique peut aussi passer des contrats par lesquels il conserve la propriété conjointement avec un partenaire privé ou peut devenir lui-même partenaire au sein d'une société d'économie mixte.

Si l'autorité publique consent à se départir de la propriété partiellement ou totalement et ce, de façon temporaire ou permanente, ce sera des contrats de type PPP ou concession qui seront alors négociables avec différentes combinaisons incluant 5 éléments principaux, soit la conception, la construction, le financement, l'entretien et l'exploitation. Les contrats peuvent emprunter les formes suivantes :

- contrat de « Conception-construction-financement-exploitation » (CCFE) (ou Design-Build-Finance-Operate (DBFO));
- contrat de « Conception-construction-financement-exploitation-entretien » (CCFEE) (ou Design-Build-Finance-Operate-Maintain (DBFOM));
- contrat de « Conception-construction-financement-exploitation-entretien-transfert » (CCFEET) (ou Design-Build-Finance-Operate-Maintain-Transfer (DBFOMT))
- contrat de « Conception-construction-financement-entretien » (CCFE);
- contrat de « Conception-construction-financement » (CCF);
- Contrat de « Construction-exploitation-transfert » (« Build, Operate, Transfer » ou B.O.T);
- Contrat de « Construction-Possession- Exploitation » (« Build, Own, Operate » ou B.O.O);
- contrat de « Conception-construction-financement-exploitation-entretien-transfert » (CCFEET);
- contrat de « Conception-construction-financement-possession-transfert ».

3 La situation des PPP au Canada

Lors d'une étude précédente sur les PPP au Canada¹¹, nous avons recensé 142 projets de PPP, toutes formes de PPP confondues et incluant 14 projets au stade souvent précoce de conception. Sans prétendre être parvenus à recenser et analyser tous les projets PPP au Canada, notre but était d'identifier et d'analyser ceux qui étaient qualifiés en tant que projet PPP dans la documentation gouvernementale et les différentes études, lesquelles sont par ailleurs souvent demandées ou citées par les gouvernements.

Les secteurs d'activités de ces projets de PPP sont les suivants :

- éducation (12);
- gestion de l'eau de l'eau potable et des eaux usées (19);
- environnement (9);
- services du gouvernement en ligne (27);
- pénitenciers (3);
- énergie (8);
- loisirs (14);
- soins de santé (15);
- routes, ponts et voies maritimes (15);
- transports publics (13)
- projets annoncés (9).

Le financement n'est vraiment délégué que dans 57 de ces 142 cas :

- 34 cas de « Construction-Conception-Financement-Exploitation » (CCFE);
- 11 contrats de type « Construction-Conception-Financement-Exploitation-Entretien » (CCFEE);
- 4 contrats de « Conception-construction-financement » (CCF);
- 4 contrats de « Construction-financement-exploitation-entretien- transfert » (CFEET);
- contrats de « Conception-construction-financement-exploitation-entretien-transfert » (CCFEET);
- 1 « Conception-construction-financement-propriété-transfert » (CCFPT).

Nous retrouvons notamment 12 contrats de « Construction et Entretien » et finalement, 29 contrats de gestion et 17 contrats de bail. Au niveau de l'entretien, les précédents

¹¹ De Serres, Andrée. *Répertoires des projets PPP au Canada*. 2005 (à paraître).

britanniques indiquent une préférence à transférer les services aisément contrôlables et sans risque majeur pour l'utilisateur tels que :

- le nettoyage, le blanchissage, la restauration et le transport de patients dans les hôpitaux;
- dans les écoles, le nettoyage, l'entretien des locaux et des espaces extérieurs; possiblement le personnel administratif, le corps enseignant, le secrétariat en pool entre plusieurs écoles;
- dans les centres d'éducation surveillée, tous les services fournis par le secteur privé sauf la surveillance.

Il faut remarquer qu'il est plus facile de déléguer l'entretien que l'exploitation. Il demeure difficile de fractionner ces opérations lors de partage des responsabilités, notamment dans le domaine des soins de santé, où plusieurs services publics demeurent sujets à de nombreuses restrictions autorisant leur délégation.

Parmi les projets répertoriés, vingt-deux (22) projets sont complétés, soixante-quatre (64) sont encore en cours, cinq (5) abandonnés, un (1) a été repris par le partenaire public et un autre repris par le partenaire privé. Enfin, quatorze (14) sont sur la table de travail dont douze (12) au Québec.

L'Ontario compte cinquante-six (56) de ces projets, et la Colombie-Britannique, vingt-huit (28). Le Québec suit avec vingt-deux (22) projets dont 7 projets en sont à un stade très préliminaire de conception. Les projets du Québec incluent des projets auxquels l'étiquette PPP a été accordée rétroactivement à la date d'adoption de la loi 61 créant l'agence sur les PPP du Québec. Ces projets relèvent pour la plupart du domaine des technologies de l'information, domaine d'activité propice autant dans le secteur privé que dans le secteur public à des arrangements s'apparentant à une forme de PPP. Ils peuvent être assimilables dans certains cas à des contrats d'impartition permettant le transfert des risques à une entité autre moyennant paiement pour la fourniture des services spécifiques. Ils peuvent être plus près d'un contrat PPP lorsqu'il y a partage des risques liés au partage des investissements nécessaires pour aboutir à livrer des services répondant à des critères de performance déterminés.

En voici quelques exemples :

- le portail de services aux usagers de la CSST;
- le portail ou inforoute Bonjour Québec.com mettant en collaboration Tourisme Québec et Bell Canada;
- le projet de Placements Québec pour la vente de produits d'épargne mettant en partenariat le Ministère des finances du Québec et la Banque Nationale du

Canada.¹²

4 La situation actuelle au Québec

La *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec* a été adoptée en décembre 2004. Le mouvement avait été amorcé par le gouvernement précédent en 1999 par la création du Bureau des partenariats d'affaires (BPA), suivie en décembre 2000 par l'adoption de la *Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport* pour permettre et encadrer les PPP. Le mouvement s'est poursuivi avec le nouveau gouvernement libéral élu en 2002 par le dépôt du guide d'élaboration des plans d'affaires sur les PPP (PAPP)¹³ suivi d'une politique cadre sur les partenariats publics privés et de l'adoption le 15 décembre 2004 d'un cocktail de différentes dispositions, dont la Loi 61, la *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*, dans le but d'implanter et de généraliser le mode PPP au Québec.

L'Agence a pour mission selon cette Loi 61 « *de contribuer, par ses conseils et son expertise, au renouvellement des infrastructures publiques et à l'amélioration de la qualité des services aux citoyens dans le cadre de la mise en œuvre de projets de partenariats public-privé* ». Dorénavant, l'Agence centralise les pouvoirs de conseil et d'évaluation des projets PPP.

La plupart des organismes publics sont assujettis à cette loi : 1° les ministères; 2° les personnes, les organismes et les entreprises du gouvernement visés à l'article 2 de la *Loi sur l'administration financière*; 3° les organismes du gouvernement qui exercent des activités de nature fiduciaire apparaissant en annexe aux comptes publics; 4° un collège d'enseignement général et professionnel régi par la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*; 5° une commission scolaire et le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal ainsi qu'une commission scolaire régie par la *Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuit et naskapis*; 6° un établissement universitaire régi par la *Loi sur les investissements universitaires*; 7° un établissement public régi par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, ainsi qu'une agence de développement de réseaux locaux et de services de santé et de services sociaux instituée en vertu de cette loi; 8° un établissement public régi par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris* ainsi qu'un conseil

¹² Voir CEFRIO. 2002. Partenariat Public-Privé : Pour une meilleure performance de l'État, Cahier de synthèse des actes du colloque. 78 pp.

¹³ Voir le site Web du Conseil du trésor du Québec :

<http://www.tresor.gouv.qc.ca/fr/publications/modernisation/parteneriat/guide-affaires.pdf>

régional institué en vertu de cette loi; 9° un organisme municipal au sens de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*; 10° tout autre organisme désigné par le gouvernement.

Ces organismes publics sont incités selon l'article 8 de la loi à faire appel à l'Agence pour leurs projets de PPP : « *Un organisme public a le choix de pouvoir recourir aux services de conseil et d'expertise de l'Agence pour l'évaluation de la faisabilité en mode de partenariat public-privé de ses projets d'infrastructures, d'équipements ou de prestation de services publics, pour le processus de sélection de ses partenaires, ainsi que pour la négociation et la conclusion de ses contrats de partenariats public-privé. Ces services sont rendus si, selon l'Agence, la nature et l'importance du projet le justifient.* »

En outre, le même article prévoit qu'un ministère doit recourir aux services de l'Agence pour tout projet pour lequel un partenariat public-privé est envisagé, si ce ministère assume principalement le financement du projet, directement ou indirectement, et si le projet est considéré comme majeur selon les critères déterminés à cette fin par le gouvernement.»

L'adoption de la *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec* a aussi été accompagnée de l'adoption de mesures modifiant la *Loi sur la Société de financement des infrastructures locales du Québec et modifiant le Code de la sécurité routière* (projet N-60) et modifiant la *Loi sur les compétences municipales* (Projet de loi N-62), permettant aussi aux villes, municipalités, municipalités régionales de comté et autres organismes à avoir recours au mode PPP pour les projets sous leurs compétences.

Voici un exemple de nouvelles applications de contrat PPP qui pourront être développées au Québec. Le contrat clé en main, tel que proposé par le projet de loi N° 62 sur les compétences municipales qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2006 reflètera les attributs classiques d'un contrat PPP. Une municipalité, selon les articles 25, 32 et 33, aura le pouvoir de conclure une convention avec le ministre en matière des assainissements des eaux usées connu sous le nom de *contrat clé en main*. Ce contrat clé en main définit les objectifs visés par la municipalité et, le cas échéant, les limites de coût et les autres conditions que doit respecter l'ouvrage d'assainissement. Le cocontractant peut concevoir, construire et exploiter l'ouvrage pour une période qui ne doit pas être inférieure à 5 ans et le contrat peut confier la responsabilité à ce dernier d'assurer le financement à long terme pour la réalisation de l'ouvrage

d'assainissement. La municipalité devra soumettre le contrat au ministre¹⁴. Le ministre devra obtenir l'approbation de l'Agence sur les PPP¹⁵.

5 La structuration des montages de PPP du point de vue du concessionnaire

5.1 LE DÉVELOPPEMENT DU CONSORTIUM OU DU PARTENARIAT À LONG TERME

5.1.1 Constitution d'une entité juridique créée spécialement pour la fin du PPP

La première étape pour le concessionnaire consiste en la formation du partenariat regroupant les acteurs jugés nécessaires et critiques pour gagner l'appel d'offres et réaliser la construction et l'exploitation de l'infrastructure. Les parties intéressées se regroupent par l'intermédiaire d'une entité juridique spécifiquement conçue pour cette fin qui a pour but de prendre en charge le projet. Ces consortia regroupent en général un développeur, une société de construction ou un fournisseur d'équipement, un opérateur et quelquefois une banque (surtout en Europe). Cette entité peut revêtir plusieurs formes :

- une entité à but lucratif;
- une entité à but non lucratif;
- une société d'économie mixte dont le contrôle sera détenu par une entité du secteur public¹⁶;
- une entité publique, qui peut décider d'appliquer à un contrat de type PPP.¹⁷

¹⁴ Article 34, *Loi sur les compétences municipales*.

¹⁵ Article 8 de la *Loi sur l'Agence sur les PPP du Québec*

¹⁶ Par exemple, la Société d'économie mixte du Haut Richelieu mettant en partenariat la Municipalité régionale du Haut-Richelieu et une société privée. Cette SEM opère une entreprise en gestion des déchets. La société d'économie mixte (SEM) de la Municipalité régionale du comté (MRC) du Haut-Richelieu en matière de cueillette et de traitement de déchets créée en 1994 relève d'un arrangement similaire puisque l'entité concessionnaire, comprenant un partenaire public, la MRC et un partenaire privé, est propriétaire de ses actifs et doit se rentabiliser au moyen du paiement d'une somme égale à la taxe de cueillette de déchets payable par les citoyens en plus de pouvoir rentabiliser ses actifs par d'autres usages complémentaires.

¹⁷ Des filiales d'Hydro-Québec ont soumissionné à un appel d'offres pour la construction et l'exploitation de projets de petites centrales hydroélectriques lancé en 2003 par Hydro-Québec.

Ce partenariat équivaut en quelque sorte pour les partenaires impliqués à une fusion temporaire et liée à la vie du projet. Les partenaires seront normalement les actionnaires de cette société.

La société concessionnaire constitue le cœur opérationnel autour duquel se greffe la stratégie de gestion des risques. Elle n'a qu'un seul objet : la gestion du projet qui lui est alloué par le contrat de concession. Cette gestion demeure toutefois sujette à la direction des autres partenaires du comité d'opération, lequel est composé principalement des représentants des sociétés de construction, des équipementiers, des banques et dans quelques cas d'organismes publics participant au PPP.

La formation d'une entité légale distincte permet d'isoler les risques financiers du projet. En effet, les engagements des partenaires à la société concessionnaire sont limités à la mise de fonds à laquelle ils se sont engagés. Leur participation dans le capital actions de la compagnie constitue la source principale de leur exposition au risque résiduel du projet à titre de promoteur. La création de cette entité juridique permet de limiter la responsabilité des partenaires impliqués face au projet et au concédant. Elle permet aussi de limiter la responsabilité face aux engagements des autres partenaires.

Il demeure cependant indispensable pour le succès du projet et des partenaires impliqués que chaque partenaire soit en mesure de livrer sa prestation en biens ou en nature fixée à l'avance. Il est en effet reconnu que la règle d'or du succès d'un tel partenariat est d'impliquer des partenaires qui doivent avoir tout à perdre si le projet ne se réalise pas bien, particulièrement leur réputation.

En retour, cette entité s'appropriera la propriété intellectuelle et le savoir faire qui seront générés par le projet, à moins d'entente différente entre les partenaires ou avec le concédant public qui peut retenir certains droits sur le développement de la propriété intellectuelle, notamment quand une entité déjà en opération dans le domaine public est transféré à la nouvelle concession.

5.1.2 Négociation d'une entente entre les partenaires

Les partenaires négocieront entre eux une autre entente, soit une convention d'actionnaires ou une convention d'associés selon le type de société, dans le but de partager et répartir entre eux les responsabilités, les risques, les revenus et autres bénéfices du projet et le pouvoir de décision. Cet exercice devrait être fait en grande partie avant l'octroi de la

concession. Les risques du partenariat mettent en évidence l'importance d'avoir les bons partenaires. Les PPP ont comme conséquence de soutenir une restructuration de la chaîne conception/construction en transformant une relation potentiellement conflictuelle en une relation de collaboration. Le concepteur et le constructeur font dorénavant partie de la même équipe et de la même entité responsable du projet. Le risque est transporté entre les partenaires dont le défaut de l'un face à l'exécution de ses obligations entraîne des conséquences importantes chez les autres partenaires du consortium. Les mérites associés au contrat de PPP sont souvent en rapport avec la synergie opérée par la réunion des partenaires sur la chaîne de la conception, construction et opération et développement d'une nouvelle forme de partenariat avec le privé. En ce sens, le partenariat résultant du mode PPP constitue une source de renouvellement des arrangements traditionnels dans le secteur public.

Dans tous les cas, la meilleure convention d'actionnaires ne peut minimiser le fait que ce type de projet PPP demeure sujet à un fort risque politique, son partenaire politique demeurant instable et sujet à un non renouvellement de mandat.

C'est pourquoi il demeure essentiel et critique pour les partenaires impliqués de développer une excellente compréhension des risques du projet et du partenariat et de bien évaluer les conséquences des risques acceptés.

5.2 NÉGOCIATION DU CONTRAT DE PPP

Ainsi, après avoir structuré son partenariat, le nouveau consortium est prêt à répondre à un appel d'offres et à déposer une proposition ou une soumission pour obtenir les droits sur un projet de PPP. Cet appel d'offres peut être sur appel public ou être sur invitation, selon le cas. Il y aura une étude préliminaire des propositions qui conduira à retenir une liste courte de soumissionnaires qui seront invités à préciser davantage leurs propositions. Afin de pas être coincé à un stade ultérieur avec une proposition insoutenable, l'autorité publique retiendra en général deux soumissions qui permettront de débiter la période de négociation du contrat de concession.

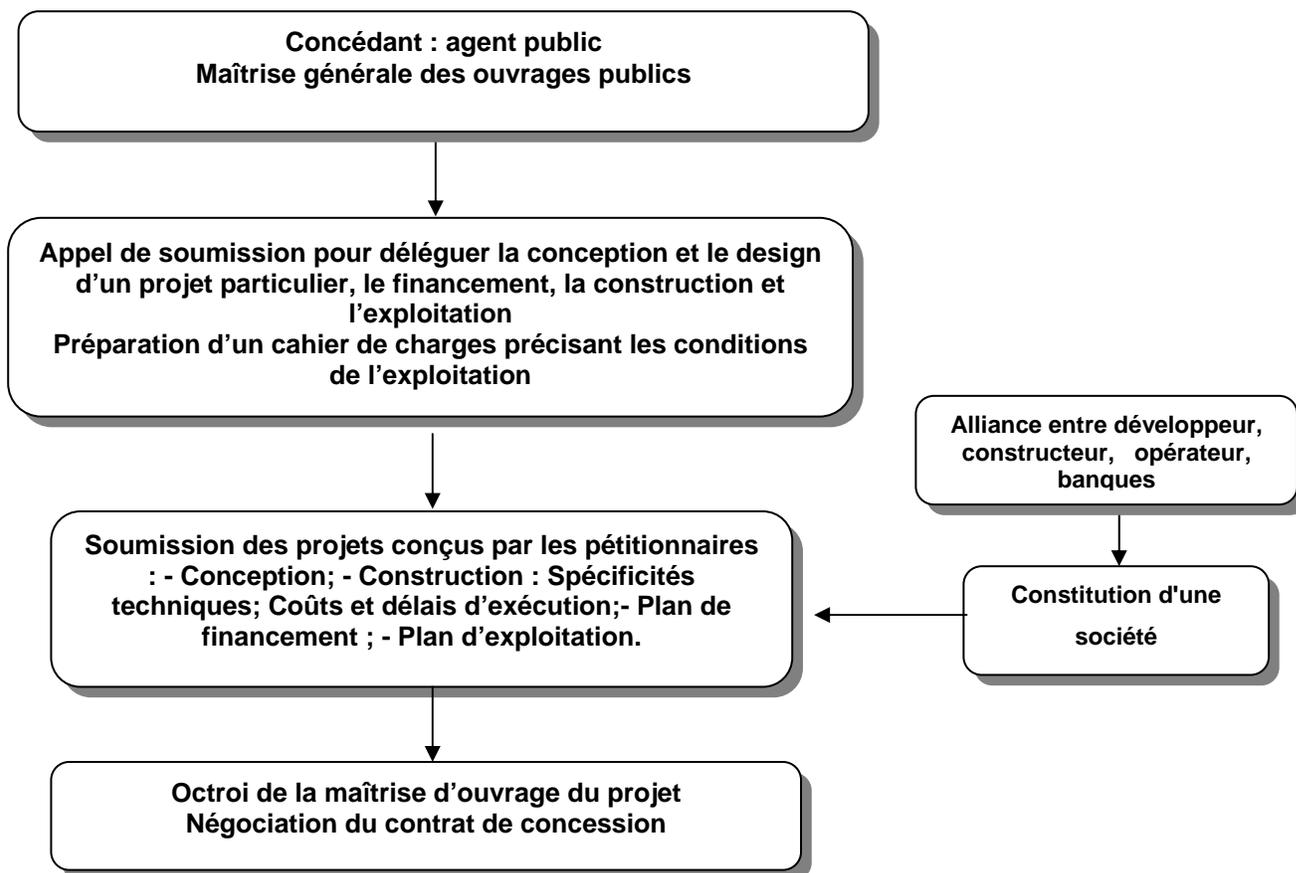
Un PPP est un contrat à long terme où l'autorité publique délègue à un opérateur du secteur privé des pouvoirs et des responsabilités relatifs à la conception, construction, financement, entretien, maintenance d'une infrastructure publique et d'un service public. Un des avantages qu'en retire le secteur public est qu'il aura un seul interlocuteur sur qui exercer pression au besoin. Le contrat de PPP est négocié entre l'autorité publique concédante et l'entité privée formée pour appliquer à l'appel d'offres. Il opère un partage des rôles et des

risques entre l'acteur du secteur public, le concédant, et l'acteur du secteur privé le concessionnaire. Le découpage des pouvoirs entre ceux qui incombent au secteur privé et ceux qui reviennent au secteur public se fait au cas par cas. Le contrat de PPP procède à la répartition des risques, des responsabilités, du pouvoir de prise de décision et du partage des bénéfices entre le concédant public et le concessionnaire privé. Les risques sont analysés à travers une matrice de risques et sont répartis entre les principaux acteurs en tenant compte de leur habileté à réduire et gérer ces risques. Ils devraient répartir les risques à la partie la plus en mesure de les gérer.

Le contrat comprend des provisions de capitaux, de services et autres inventaires à être maintenus par le concessionnaire. Il doit prévoir les mécanismes de paiement et les pénalités si les services ne sont pas rendus dans les délais et selon les normes prévus aux contrats. Il doit aussi contenir des normes précises de performance et une surveillance du respect des paramètres d'application.

Si cette négociation est conclue, suivra alors l'étape d'exécution du contrat de PPP pour un terme en général de 25 à 40 ans. L'ensemble des différentes étapes est représenté dans la Figure 5 : Délégation de maîtrise d'ouvrage opérée par le contrat de concession.

Figure 5 : Délégation de maîtrise d'ouvrage opérée par le contrat de concession (© De Serres, Andrée, 1999)



6 Les critiques et les enjeux

6.1 LES OBJECTIFS SONT-ILS ATTEINTS ?

6.1.1 Utiliser l'effet de levier du financement privé

Une des principales raisons justifiant que les gouvernements aient recours aux PPP a été certes la recherche effrénée de solutions ayant pour but de leur permettre de respecter différentes obligations budgétaires, tels que les critères de Maastricht en Europe ou les critères de crédit les grandes agences de notation, solutions qui idéalement auraient pour effet de limiter l'endettement du gouvernement en transférant au secteur privé la responsabilité du financement des projets d'infrastructures publiques. Comme démontrée dans une section précédente de ce texte¹⁸, l'évolution du recours aux PPP au cours des 30 dernières années

¹⁸ Voir page 18 du présent rapport.

révèle que les parties privées, incluant les financiers, se sont mises à se méfier de ce transfert et à réclamer de plus en plus de confort des gouvernements. Les contrats de PFI en sont la consécration puisque les parties privées n'assument plus le risque commercial, obtenant sous forme de redevances du concédant public le paiement de leur coût de capital, leurs coûts d'exploitation et un rendement sur investissement. Les modifications apportées au cadre légal québécois en décembre 2004 n'ont pas fait du transfert de la responsabilité financière le critère décisionnel incontournable pour privilégier le mode PPP. Ces modifications prévoient en effet à plusieurs occasions le droit pour différentes autorités publiques d'accorder un contrat clé en main de type PPP avec l'option ou non de déléguer le financement à la partie privée.

Parmi les projets répertoriés au Canada, le financement n'est vraiment délégué que dans 33 de ces 93 cas : 22 cas de Construction-Conception-Financement-Exploitation (CCFE) et 11 contrats de type Construction-Conception-Financement-Exploitation-Entretien (CCFEE).¹⁹ De plus, des nouvelles mesures de financement sont de plus en plus souvent proposées dans le but de fournir un support financier sous forme de crédit PPP. Au Royaume-Uni, le Credit Guarantee Finance permet de fournir de la dette publique aux projets de PPP, le risque de défaut incombant au partenaire privé qui n'a cependant plus le fardeau de trouver et fournir le financement. Un autre type d'aide financière est prévu dans le cadre québécois. Pour financer les projets d'infrastructure en matière d'eaux usées, de voiries locales et de transport en commun ayant des incidences économiques, la Société de financement des infrastructures locales du Québec peut venir en aide aux organismes municipaux en versant une aide financière suivant la forme et les conditions que le gouvernement peut déterminer par règlement.²⁰ Cette loi, adoptée le 15 décembre 2004, poursuit l'objectif de faciliter le financement des municipalités locales et de faire avancer les projets d'infrastructures plus rapidement.

Le financement des projets hors du bilan des gouvernements demeure un sujet délicat. Du fait que les gouvernements aient procédé à la révision des règles de gouvernance et de comptabilité des sociétés privées à la suite des scandales corporatifs de Enron, Worldcom, Nortel et les autres, pour limiter le recours à des structures juridico-financières de projets hors bilan. Il devient gênant que ces mêmes gouvernements puissent s'autoriser à appliquer pour leur propre compte les mêmes méthodes comptables et financières que celles reprochées au

¹⁹ De Serres, Andrée. *Répertoires des projets PPP au Canada*. 2005 (à paraître).

²⁰ Article 4, Projet de loi N- 60 Loi sur la Société de financement des infrastructures locales du Québec et modifiant le Code de la sécurité routière.

secteur privé. La position demeure controversée et ambiguë et les vérificateurs généraux des gouvernements divergent souvent d'opinion et demeurent prudents face à la qualification d'un projet hors bilan. Certains vérificateurs réputent les engagements pris au sein de PPP comme devant être comptabilisés comme de la dette publique dans le bilan des gouvernements. De plus, au niveau des cotations accordées par les grandes agences de crédit comme Moody's et Standard & Poor's, elles ont à considérer parmi leurs nombreux critères la capacité globale de paiement des citoyens d'un état; que le citoyen paie les infrastructures en tant que payeur d'impôt ou en tant qu'utilisateur ou que le gouvernement s'engage à louer une infrastructure pendant 30 ans, la capacité de paiement des citoyens et des gouvernements devraient atteindre les mêmes limites.

Si l'argument de base pour opter pour le mode PPP plutôt que pour le mode traditionnel n'est plus essentiellement lié à l'exigence que le concessionnaire privé supporte les besoins en investissement, il devient encore plus crucial pour justifier le PPP de s'assurer qu'il y ait un véritable transfert de risques de construction et d'exploitation permettant de limiter les coûts et la responsabilité financière du gouvernement.

6.1.2 Économies de coûts et limitation de responsabilité financière

La popularité du mode PPP auprès des gouvernements s'explique aussi par les promesses de réduction des coûts et de limitation de la responsabilité financière du mode PPP. Dans la plupart des expériences, il faut noter que les économies de coûts constituent un des principaux arguments pour justifier les politiques gouvernementales sur les PPP.

Y a-t-il vraiment des économies de coûts ? La preuve est encore à compléter à ce chapitre. Pour justifier cet argument, il faudrait procéder à une analyse comparative des phases *ex ante* et *ex post* des projets recensés au Canada. Peu d'études ont en effet été réalisées dans le but de comparer les économies de coûts promises avant le projet et la réalité dix ans plus tard.

Qu'en est-il réellement ? Pour réaliser ces études, il faut disposer des chiffres qui ont été avancés. Or, il faut noter la difficulté d'obtenir les études d'analyse comparative de coûts réalisées préalablement aux projets et les contrats en discussion. La mauvaise perception du modèle PPP à l'heure actuelle dans l'opinion publique a pour conséquence de compliquer l'accès à de l'information considérée comme porteur d'enjeux stratégiques autant par les

politiciens que par les sociétés privées qui soumissionnent aux appels d'offres de projets PPP²¹. Or, ce sont ces évaluations de coûts qui demeurent l'argument décisionnel justifiant d'opter pour le mode PPP. Il n'est dès lors point surprenant de voir les syndicats, les employés et d'autres parties intéressées avoir recours à la *Loi d'accès à l'information* pour obtenir ces études²².

Ces études consistent à évaluer les coûts du projet incluant les étapes de construction, d'exploitation et d'entretien des bâtiments pour des périodes d'environ 30 ans. Elles reposent cependant sur des hypothèses et des scénarios discutables à plusieurs égards. Il demeure crucial de s'attarder sur les hypothèses de comparaison et bien comprendre ce qu'on compare. Ces études comparent-elles vraiment des éléments et des conséquences similaires ? Par exemple, comment comparer les économies de coûts proposées par la prise en charge d'une école de quartier sous le mode PPP avec le mode traditionnel quand on ne prend pas en compte plusieurs utilisations complémentaires de l'édifice par la population locale ? Les écoles sont en effet souvent utilisées par la communauté locale en dehors des heures requises de service. Or, sous le mode PFI, le concessionnaire s'engage à rendre l'édifice disponible pour les heures déterminées pour les fins du service public. En dehors de ces heures, il a en général le droit de rentabiliser les actifs, ce qui signifie que cette école ne sera plus accessible à la population locale à moins d'en payer les frais de location exigés.

Comment évaluer les véritables économies de coûts si l'autorité publique concédante doit prévoir les coûts nécessaires au rachat de l'actif à l'expiration du terme à un prix égal à sa valeur commerciale alors que cette bâtisse ou ce terrain est souvent situé à un emplacement stratégique par rapport à l'usage auquel il est destiné, ce qui a pour effet de lui conférer une valeur de plus en plus grande avec le temps ?

Comment comparer les économies de coûts quand il faut essayer d'estimer la valeur commerciale à payer déterminable en fonction des revenus à être générés entre l'an 30 et l'an 50, comme dans le cas de l'autoroute Fredericton/Moncton, alors que le concédant public devenu locataire a payé un loyer couvrant les coûts de la dette, de son entretien, des frais de gestion et un rendement sur l'investissement pendant 30 ans ?

²¹ Des citoyens de la Municipalité Régionale de comté du Haut-Richelieu se sont fait interdire l'accès à l'information relativement à la Société d'économie mixte du Haut-Richelieu qui gère sur leur territoire la cueillette des déchets. Le gouvernement a dû amender la Loi sur les sociétés d'économie mixtes pour permettre cet accès.

²² Un syndicat a dû avoir recours à la *Loi sur l'accès à l'information* pour obtenir les études de coûts réalisées la firme Malette pour le projet d'un centre d'hébergement de Québec construit dans le but d'y déménager la Résidence Saint-Charles. Voir *La Presse*, avril 2005.

Les économies de coûts annoncées seront-elles vraiment réalisées ? Le fait que l'évaluation des montants soit généralement faite lors de la phase de conception du projet laisse entrevoir la possibilité que les niveaux d'économies annoncées ne soient pas respectés durant la longue vie du contrat. Qui contrôlera et vérifiera ?

De surcroît, le mode PPP peut-il vraiment réussir à compenser au niveau des économies de coûts le surplus payé par un consortium privé pour lever son financement ? Un projet confié à une entreprise privée voit immédiatement son taux d'intérêt chargé pour ses emprunts majoré par rapport à celui qui serait chargé à une entité gouvernementale. Par exemple, dans le cas du Pont de la Confédération, le Vérificateur général du Canada a établi dans son rapport que le coût du financement du projet aurait été de 45 millions de \$ de moins s'il avait été établi sous le mode traditionnel.²³

De plus, la gestion par une entreprise privée implique inévitablement que cette dernière s'attendra à un taux de rentabilité sur le projet pouvant facilement atteindre 20 %. La nouvelle politique du gouvernement de l'Ontario prévoit à ce sujet qu'il faut des mesures de protection contre ces rendements financiers trop élevés et disproportionnels par rapport au véritable risque encouru, ce qui signifie que ces attentes de rendement devraient être révisées à la baisse.

Ces deux éléments, représentés par le coût du capital majoré pour le privé et le taux de rendement sur investissement attendu, font en sorte à eux seuls qu'il est difficile d'obtenir des économies de coûts au chapitre des coûts financiers. Un projet étudié récemment au Québec illustre cette difficulté. Un centre d'hébergement de la région de Québec construit dans le but d'y déménager la Résidence Saint-Charles qui compte 132 lits, coûterait selon les études de la firme Malette 56,6 millions \$ s'il était réalisé sous le mode PPP et 42,2 millions \$ sous le mode traditionnel²⁴.

Si certains mécanismes contractuels au niveau des contrats de concession ont le mérite de permettre de contrôler les coûts, il demeure que ces mécanismes ne sont pas à l'usage exclusif des concessionnaires de PPP et qu'ils peuvent être employés autant sous le mode de prise en charge traditionnel. Citons l'exemple des contrats clé en main.

Au niveau de la limitation des coûts de construction, le mode PPP ne met d'ailleurs pas le gouvernement à l'abri de tous les types de surcoûts et on peut prévoir de longues discussions politiques et des réclamations judiciaires si des coûts imprévisibles, et qui l'auraient été autant si le maître d'ouvrage avait été partie publique, surviennent en cours de construction ou même en

²³ Bureau du Vérificateur général <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/9515ce.html>

²⁴ *La Presse*, "PPP: La facture d'un projet gonfle", Avril 2005.

période d'exploitation. Citons l'exemple du Périphérique Nord de Lyon où le concessionnaire n'a pu éviter un dépassement de coûts d'environ 1 milliards de francs (1994) expliqués par la dureté du sol à creuser avec le tunnelier et l'a réclamé au concédant public. La concession a finalement été annulée et l'ouvrage repris par le concédant public. Citons encore l'exemple de l'Autoroute Fredericton/Moncton où le concessionnaire, impliquant d'importantes sociétés comme le groupe GTMI et Dagrados, a aussi réclamé malgré la formule PPP/PFI utilisée pour réaliser le projet auprès d'un conseil d'arbitrage, précédemment mis en place lors de la signature des ententes, des surcoûts de 107,2 millions \$. La réclamation portait sur les coûts additionnels occasionnés par l'existence de sols contaminés, la correction de défauts au niveau des tronçons de route se trouvant dans la région Salisbury-Moncton, les travaux supplémentaires et les délais accusés dans les approbations de permis et les vérifications du projet. Le 25 mars 2002, une annonce a été effectuée concernant le règlement de litiges existants entre MRDC et le gouvernement pour un montant de 27,2 millions \$.

Enfin, un des objectifs poursuivis par le recours au mode PPP est d'améliorer la viabilité financière des projets à long terme en mixant des expertises complémentaires provenant d'une part du partenariat entre le secteur public et le secteur privé, et d'autre parts du regroupement d'acteurs du secteur privé en consortium. Or, il demeure difficile de prévoir les coûts de transaction qui seront liés à la complexité de la mise en œuvre de tels partenariats entre le secteur public et le secteur privé que l'on veut et qui doivent être durable. Cette mise en œuvre se heurte dans la réalité à de nombreuses difficultés juridiques, politiques et institutionnelles et notamment à l'absence d'expérience, de connaissance et d'informations du secteur public ²⁵ comme du secteur privé au niveau local. L'évaluation des coûts doit donc aussi tenir compte des coûts liés à l'apprentissage et à la complexité du projet et du partenariat. Il ne faut pas minimiser les difficultés liées au fait d'avoir à réunir et à faire performer deux savoir-faire et deux cultures différentes, celle du secteur privé et celle du secteur public, dans le but d'optimiser la qualité des services.

À l'inverse, il faut évaluer les conséquences sur le long terme du risque que fait encourir l'entité du secteur privé au secteur public : qu'arrive-t-il si la société privée ne respecte pas les conditions du contrat ? si elle connaît des difficultés financières ou fait faillite ? si elle est cédée ou si elle cède le contrat ? si les activités menacent la sécurité des citoyens ? si les services ne répondent pas aux normes de qualité réglementaires ? si elle n'est pas en mesure de payer les pénalités exigibles ? Quels engagements financiers doit-on lui exiger pour garantir sa

²⁵ Pour plus de détails, voir : Price Waterhouse Coopers. *Developing Public Private Partnerships in New Europe*. 2004.

performance ? Sera-t-elle en mesure de les fournir surtout si elle est impliquée des partenaires qui sont des petites entreprises ? Sinon, est-ce que seront seulement les grandes entreprises qui pourront fournir la solidité financière nécessaire pour mener à terme le long contrat ?

Les contrats devront prévoir de nombreuses clauses pour fixer les normes de performance nécessaires pour gérer et contrôler ces risques. Il est certain que la négociation et la rédaction des contrats au cas par cas résulteront en un exercice ardu, long et forcément coûteux en honoraires professionnels.

6.2 L'INTÉRÊT PUBLIC : ACCESSIBILITÉ, QUALITÉ DES SERVICES ET POUVOIR D'INTERVENTION

Le mode PPP soulève des questions fondamentales face à la protection de l'intérêt public et de l'accessibilité aux services de même qualité pour tous les citoyens non résolus par les expériences passées. Ces conséquences mériteraient à elles seules des études plus approfondies. Le stade de maturité du cycle de développement des projets PPP dans plusieurs juridictions permet une analyse de l'efficacité relative des PPP par rapport au mode traditionnel en regard du rôle et du pouvoir global d'intervention de l'État. Nous nous limiterons ici à la mention de certaines problématiques à résoudre selon les expériences vécues en Ontario et au Royaume-Uni.

- Les PPP semblent entraîner une réduction du rôle et du pouvoir de l'État car ils ont pour effet de morceler la force d'intervention du gouvernement en créant autant d'unités dédiées principalement à la poursuite d'intérêts très circonscrits à un projet ou à un lieu.
- Le fait que le privé ne soit intéressé qu'aux projets les plus rentables laisse le gouvernement avec tous les autres projets plus difficiles à gérer et plus coûteux. Que devient le droit à l'accessibilité des services pour tous ? Par exemple, comment offrir des services égaux pour tous les citoyens quand le gouvernement n'a plus le pouvoir d'intervenir sur des pans entiers du même secteur d'activités morcelés et concédés pour des termes de trente ans ?

Pourquoi payer un tarif à titre d'utilisateur pour utiliser une route dans une région quand on paie déjà des impôts qui permettent à d'autres citoyens l'accès gratuit aux routes de leur région ? Qui limitera les tarifs exigibles ? Rappelons les problèmes de contrôle du prix ou du tarif révélé par la poursuite entreprise par le gouvernement ontarien contre le concessionnaire de

l'autoroute 407 à Toronto dans le but de contester dernière hausse des tarifs en février 2004. La cour a donné raison au concessionnaire, à défaut que des clauses et des mécanismes de contrôle des augmentations des tarifs aient été incluses dans l'entente initiale.

- Comment s'assurer que les autorités publiques auront les connaissances nécessaires pour éviter les erreurs lors de la négociation de contrats accordant des concessions pour des termes de trente ans ?
- Comment assurer que l'octroi des contrats et leur surveillance se fera de façon transparente ?
- Les gouvernements conserveront-ils vraiment les pouvoirs d'exiger une reddition de compte de la part de ces différentes entités privées ?
- Est-ce qu'un monopole privé est plus justifiable qu'un monopole public ? On peut constater la tendance au regroupement chez les concessionnaires opérant au Royaume-Uni depuis 1992. Les consortia installés sur les marchés de PPP au R-U ont tendance à se spécialiser et à devenir de plus en plus grand. Par exemple, la société Jarvis a acquis 23 des 85 marchés scolaires entre 1992 et 2003.²⁶
- Quel patrimoine léguerons-nous aux générations futures sur qui on transfère les déficits actuels d'investissements dans les infrastructures publiques et qui feront face à la décision de devoir acheter à la valeur commerciale autant d'infrastructures publiques qu'on en aura concédées ? Où trouveront-elles l'argent pour les reprendre ? Si elles ne l'ont pas plus que nos gouvernements actuels, (et pourquoi en auraient-elles plus ?), aura-t-on participé par le truchement de politiques PPP au transfert du patrimoine public vers le secteur privé en lui ayant procuré directement les moyens de l'acquérir en lui remboursant pendant trente ans le coût du capital nécessaire en plus de couvrir ses frais de gestion et un pourcentage minimal de rentabilité ?

Les gouvernements qui ont eu recours au mode PPP plusieurs années avant que le gouvernement du Québec le fasse ont eu l'opportunité d'établir un diagnostic du mode PPP. Ainsi en Ontario, le gouvernement actuel constate une forte détérioration des services et infrastructures publiques, conséquences qu'il attribue au choix de politique retenu par le gouvernement précédent en place pendant 10 ans. Le gouvernement de l'Ontario estime que

²⁶ Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques. Novembre 2003. Comprendre les pratiques européennes. *Le développement de la procédure PPP/PFI en Grande-Bretagne. Rapport d'enquête.*

son patrimoine d'infrastructures publiques est évalué en 2005 à 250 milliards \$. Il établit maintenant dans sa nouvelle politique²⁷ qu'il facilitera encore un mode PPP quand il réfère à son intérêt pour l'élaboration et le partage des pratiques optimales relatives à la planification, au financement et à l'acquisition de l'infrastructure dans l'ensemble du secteur public. Il précise toutefois que la propriété publique des biens devra dorénavant être maintenue à l'égard des hôpitaux, des services d'eau et d'égout et des écoles publiques. Il s'engage davantage vers des nouveaux modes de livraison de services publics que des modes de transfert de propriété.

Cette expérience devrait inspirer le gouvernement du Québec quant aux conséquences découlant du fait de permettre la propriété privée sur des infrastructures publiques essentielles à la qualité de vie et au développement économique.

6.3 LES EMPLOIS

L'impact des PPP sur les emplois de la fonction publique est un des enjeux les plus difficiles à gérer. Déjà, les PPP promus par le gouvernement font face à l'opposition des syndicats et des employés de la fonction publique. Cette opposition n'est pas appelée à diminuer puisque plusieurs projets PPP entraînent de sérieuses conséquences sur les emplois. Dans certains cas, il y a un transfert d'emplois avec des conditions moins stables et moins sécuritaires que celles offertes dans la fonction publique. Dans d'autres cas, la stratégie du gouvernement en est une d'attrition consistant à ne pas renouveler les postes dans la fonction publique au fur et à mesure des départs pour être en mesure de transférer le service public à un PPP le moment venu.

La recette de l'efficacité et productivité du privé est souvent synonyme d'apprendre à faire plus avec moins ! L'expérience britannique a révélé une sérieuse érosion des conditions de travail révélant dans les faits le développement d'une force de travail à deux niveaux que les syndicats anglais appellent *Two-tiers Workforce*. La protection des emplois et des conditions d'emploi a imposé l'adoption en mars 2003 au Royaume-Uni de mesures complémentaires, le programme de *Transfer Undertakings Protected Employment* et le *Best Value Code of Practices on Workforce Matters* pour ajouter l'obligation que les conditions de travail soient conservées non

²⁷ Voir le site du Ministère du renouvellement de l'infrastructure publique de l'Ontario pour plus de détails http://www.pir.gov.on.ca/userfiles/HTML/cma_4_42053_2.html

seulement lors du transfert mais aussi durant toute la durée du contrat²⁸. Il ne s'agit pas uniquement de conserver en quantité les emplois transférés à une entité du secteur privé mais aussi d'en conserver la qualité et la pérennité dans le temps. Le transfert des emplois à ces nouvelles entités du secteur privé souvent créées pour les seules fins d'un PPP imposent une sérieuse analyse sur les conditions de maintien des avantages de retraite et le risque accru d'insolvabilité ou de cessation d'activités de l'employeur. Même avec les mesures de protection au sujet du maintien des conditions d'emploi, cela ne signifie pas pour les employés qu'ils conserveront la même sécurité au niveau de la stabilité d'emploi et de leurs avantages sociaux et de retraite si leur poste devient tributaire de la solidité financière d'une entreprise privée créée uniquement pour les fins de réalisation et d'opération d'un projet, à moins d'avoir un engagement du concédant public à cet effet, ce qui produirait évidemment un effet sur le transfert de responsabilité financière. Il n'est donc point surprenant de constater une forte opposition des syndicats, au Québec comme au Royaume-Uni face à tout nouveau projet de PPP.

6.4 L'ATTRIBUTION DES CONTRATS

Le mode PPP produit des effets importants au niveau du pouvoir d'attribution des contrats. Il altère le processus d'appel d'offres utilisé en général par les gouvernements pour l'octroi de contrats. À défaut d'avoir arrêté des plans et des spécificités techniques précises, le processus traditionnel d'appel d'offres est difficilement applicable. Le nouveau processus s'oriente plutôt vers un appel d'offres sur invitation lancé à quelques consortia connus. L'appel d'offres sur invitation annoncé au printemps 2005 pour la salle de l'Orchestre symphonique de Montréal en constitue un exemple.

Une fois le contrat de PPP octroyé, il y a un transfert vers le concessionnaire privé du centre de prise de décision concernant les achats de biens, services, fournitures et équipement qui y sont associés. Par exemple, dans le cas de l'Autoroute Fredericton/Moncton, ce n'est plus le Ministère de transports de la province mais la société concessionnaire qui gère les achats d'équipement et de bien pour l'entretien de la route. Ce ne sont plus les processus d'appel

²⁸ Le paragraphe 3 du *Code of Practices on Workforce Matters* spécifie : " That service providers must offer employment to new recruits on 'fair and reasonable terms and conditions which are, overall, no less favourable than those of transferred employees', and which offer reasonable pension arrangements. These obligations also apply to contractors who transfer staff to subcontractors".

d'offres du secteur public qui sont dorénavant en application et ils ne seront plus supervisés par les autorités publiques. Ce seront en général les règles du secteur privé qui seront appliquées. Il n'y a pas nécessairement d'appels d'offres publics et les concours, si on choisit de le faire, peuvent être faits sur invitation.

Dans certains cas, les autorités publiques peuvent exiger des droits de regard sur l'attribution des contrats s'ils le prévoient dans les cahiers des charges, dans les autres contrats ou même dans le cadre légal.

6.5 MÉCONNAISSANCE DES PPP PAR LES FONCTIONNAIRES

Considérant la complexité des arrangements PPP, les représentants des organismes du secteur public qui sont susceptibles de négocier des PPP doivent avoir une très bonne connaissance des risques actuels et futurs du projet pour être en mesure de les répartir et de les transférer. À défaut, le transfert et le partage des risques avec le secteur privé ne se concrétiseront pas. Or, il y a peu de connaissance approfondie dans ce domaine dans le secteur public, notamment lorsqu'on considère la difficulté des projets avec de longs termes. Le secteur public se trouve dans une position d'asymétrie d'information dont les conséquences se reflètent sur le succès de l'arrangement PPP à vraiment transférer hors du bilan gouvernemental les risques, en totalité ou en partie.

Des études récentes réalisées sur la situation des PPP en Europe Uni recommandent des programmes de formation pour les représentants des autorités publiques afin de leur permettre de développer des nouvelles habiletés et connaissances en matière de PPP et en matière de prévisions budgétaires et financières à long terme.²⁹

6.6 LE DÉVELOPPEMENT DE MONOPOLES PRIVÉS

Si on se fie à l'expérience britannique, on peut constater une forte tendance au regroupement de projets PPP, les concessionnaires exerçant presque un pouvoir de monopoles dans certains domaines d'activités. Les consortia installés sur les marchés de PPP au R-U ont tendance à se spécialiser et à devenir de plus en plus grand. Les consortia de première génération sont presque devenus les fournisseurs officiels des ministères desquels ils ont

²⁹ Voir : Price Waterhouse Coopers. *Developing Public Private Partnerships in New Europe*. 2004

obtenu des contrats de concession PPP ou PFI.³⁰ La taille minimale pour faire partie d'un consortium du point de vue financier laisse donc supposer la nécessité pour plusieurs petites firmes de devoir fusionner afin de développer des plus grosses entités de services. Ce constat laisse présager peu de place dans les PPP pour les petites fournisseurs ou entrepreneurs. Ils conservent comme alternative la possibilité de se regrouper en pool, ce qui représente une solution plus précaire. Ils peuvent aussi choisir de n'aspirer qu'aux projets développés sous le mode traditionnel.

6.7 LA QUALITÉ DES BÂTIMENTS ET DES INFRASTRUCTURES

Citant des chiffres avancés par le Conseil du Trésor du Royaume-Uni, une étude réalisée pour le compte de l'Association des architectes de l'Ontario estime que les coûts pour les services publics se répartissent selon un ratio de 1 :5 :200, 1 étant le coût total en capital pour l'infrastructure initiale, 5 les coûts d'opération et 200 les coûts de livraison des services public. Elle continue en mentionnant que dans le chiffre de 1, les frais de design sont très négligeables³¹. Les couper en conséquence peut être préjudiciable pour les coûts d'exploitation entraînés suite à une mauvaise qualité de construction et de design.

Au Royaume-Uni, même si elle a permis de relancer l'industrie de la construction sous l'effet de levier procuré par le secteur des bâtiments et travaux publics, la première génération de PFI a produit des effets négatifs au niveau de la qualité des bâtisses³².

Il faut s'interroger sur la motivation du consortium privé à minimiser les coûts de construction lorsqu'il peut se faire rembourser ces coûts au moyen du loyer qu'il exigera de l'entité publique. Pour la phase d'exploitation, à défaut d'avoir prévu des exigences techniques très précises, le consortium sera probablement enclin à économiser sur la qualité du bâtiment, par exemple la qualité de l'isolation, s'il est en mesure de charge sous forme de loyer tous ses coûts d'exploitation, incluant les coûts de chauffage et de climatisation.

Cette situation a forcé le gouvernement britannique à adopter une série de mesures additionnelles. Entre autres, il a du adopter un Programme d'excellence dans la construction de bâtiments publics pour assurer un seuil minimal de qualité des bâtiments construits, seuil à

³⁰ Pour plus de détails, voir : Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques. Novembre 2003. *Comprendre les pratiques européennes. Le développement de la procédure PPP/PFI en Grande-Bretagne. Rapport d'enquête.*

³¹ Voir Ontario Association of Architects, Public Private Partnerships (P3), p.32.

³² Voir pour plus de détails le site Web de Unison : <http://www.unison.org.uk/pfi/index.asp>

maintenir tout au long du cycle du projet. L'expérience des premiers PFI britanniques a aussi révélé de graves lacunes au niveau des modifications des bâtiments, exigées par le partenaire public ou devenue nécessaires selon les circonstances, comme le serait par exemple la découverte de matériaux jugés dangereux comme l'amiante. Il y a là une autre source de conflit éventuel si ces mesures ne sont pas prévues dans les contrats et si des normes ne sont pas fixées dans le cadre légal.

Une loi garantissant la qualité des immeubles publics et le maintien de cette qualité devrait s'avérer aussi nécessaire au Québec, et ce, pour les mêmes motifs. Les architectes seraient d'excellents porteurs pour réclamer l'adoption d'une telle loi et agir par la suite à titre de surveillants.

Suite à une première génération de projets PFI affichant des lacunes évidentes au point de vue qualité des bâtiments publics, un nouvel organisme a été mis en place au Royaume-Uni en 1999. Appelé *Commission for Architecture and Built Environment (CABE)*, cet organisme est financé par le gouvernement britannique. Son rôle est de veiller sur la qualité architecturale dans les espaces bâtis et non bâtis. Elle regroupe 75 personnes qui proposent leurs services de conseil gratuit aux maîtres d'ouvrage publics et privés sur des sujets comme la programmation, la sélection des architectes, le choix d'une procédure de passation des marchés.

Connaissant cette situation découlant de l'expérience britannique, le gouvernement du Québec ne peut ignorer les conséquences négatives des PPP sur la qualité des immeubles. À l'instar de l'exemple de la CABE, il serait pertinent de procéder à la création et la reconnaissance d'un organisme servant de conseil aux intervenants du secteur public comme du secteur privé et de chien de garde pour la qualité de l'architecture dans les bâtiments publics et du respect des normes et standards édictés et à édicter pour préserver cette qualité.

7 Conclusion : conséquences et réflexions

7.1.1 L'incertitude des PPP en tant que choix politique

Le gouvernement du Québec a adopté un ensemble de mesures qui favorisent le recours au mode PPP pour le développement des infrastructures et des services publics. L'adoption d'une telle politique se révèle un sujet complexe aux conséquences sociales et économiques très sérieuses qui méritent une réflexion approfondie et une stratégie efficace. Plusieurs projets ont déjà un historique qui nous permet d'en évaluer le succès ou l'échec. Il faut éviter de copier aveuglément ce qui s'est fait ailleurs dans un autre contexte et en une autre époque sans tenir

compte des leçons à retirer des projets passés. Il faut surtout éviter d'hypothéquer l'avenir des générations futures en privilégiant les solutions à court terme pour des raisons opportunistes et réussir à proposer de nouvelles pistes adaptées aux spécificités du contexte québécois.

Est-ce que ce mouvement d'attrait pour le mode PPP est irréversible ? Force est de constater qu'il est en progression depuis 20 ans. Cependant, on peut déjà observer un sérieux mouvement de correction dans les premières juridictions à y avoir eu recours, comme c'est le cas au Royaume-Uni et en Ontario.³³

7.1.2 Au-delà des PPP : l'organisation en mode projet

Au delà de ce constat, il faut considérer les PPP comme opportunité d'apprentissage et d'affaires tout en sachant que l'incertitude persistera autour de ce mode qui demeure un choix associé à des conflits d'idéologie politique et économique et dont les preuves au niveau des véritables économies de coûts restent à faire. Le mode PPP s'appuie en effet sur le développement d'une nouvelle forme d'organisation de la chaîne de production. Le fait que ce nouveau type de partenariat soit en progression certaine permet de constater qu'au delà de la problématique politique, il s'avère stratégique pour les entrepreneurs de relever le défi d'acquérir les habiletés nécessaires à la mise en place de cette nouvelle forme d'organisation. Le mode PPP, en faisant appel au mode gestion par projet, semble donc avoir un futur dissociable de ses origines politiques.

Rappelons que le mode projet a pour caractéristiques, outre le fait de transférer un investissement hors du bilan principal d'une entité, de gérer les risques associés à un projet en transformant en partenaires des contractants qui auraient été placés dans le mode traditionnel dans une relation conflictuelle les uns avec les autres. L'application de cette forme d'organisation dans le secteur privé comme dans le secteur public est en fulgurante progression depuis les années 1980, quoiqu'elle connaisse un ralentissement dû à l'utilisation outrancière du mode projet hors bilan par des sociétés devenues tristement célèbres comme Enron. Il faut compter sur la force de réaction des entreprises du secteur privé qui trouveront tôt ou tard les moyens de surmonter ces irritants pour remettre à l'œuvre ce mode déjà largement populaire dans les domaines de production cinématographique, exploration et exploitation minière et forestière, de production d'énergie, de production d'évènements culturels, de construction de

³³ Le gouvernement McGuinty a adopté le 25 mai 2005 un imposant plan quinquennal intitulé [ReNouveau Ontario 2005-2010](#). Voir le site du Ministère du renouvellement de l'infrastructure publique de l'Ontario pour plus de détails http://www.pir.gov.on.ca/userfiles/HTML/cma_4_42053_2.html

plan de production industriel, etc. La popularité du mode PPP auprès des divers gouvernements ne fait que confirmer le transfert et les nouvelles applications de cette forme d'organisation autant dans le cadre de projets du secteur privé que public.

Le nouveau type de partenariat engendré par l'adoption du mode projet génère le développement de savoir-faire qui promet un avantage durable et transférable à tout domaine d'activités. Il peut être risqué pour les intervenants du secteur privé évoluant dans le domaine des infrastructures publiques de ne pas embarquer dans la première vague de projets qui permettra aux participants de développer du savoir et de l'expertise et qui seront en mesure de présenter un portefeuille de réalisations. Les expériences passées ont démontré une forte courbe d'apprentissage favorable aux premiers entrants qui ont acquis une expérience et un portefeuille de précédents difficiles à concurrencer pour les seconds entrants dans le même marché puisque les maîtres d'ouvrage ou les concédants choisiront de contracter avec des partenaires expérimentés et seront justifiés de le faire.

Pour ces différentes raisons, tout en demeurant conscient des aléas politiques que peut subir la formule, le potentiel du mode PPP semble être prometteur en tant que mode d'organisation innovateur, notamment en termes d'acquisition de savoir et de création de valeur stratégique. Il mérite pour ces raisons d'être exploré et investi.

Bibliographie

Association des architectes en pratique privée du Québec. *Mémoire présenté dans le cadre de la consultation générale menée par la Commission des finances publiques sur le Projet de Loi no 61 Loi sur l'Agence des PPP du Québec*, 10 septembre 2004

Aubert, Benoît et Patry, Michel. 2004. *Les partenariats public-privé : une option à découvrir*, CIRANO, 46 pp.

Auerbach, Lewis. 2002. *Issues Raised by Public Private Partnership in Ontario's Hospital Sector*. 50 pp.

Auerbach, Lewis. Arthur Donner, Douglas D. Peters, Monica Townson et Armine Yalnizyan. 2003. *Funding Hospital Infrastructure: Why P3's don't work, and what will*, Ottawa: Canadian centre for Policy Alternative, 13 pp.

Boase, Joan Price. *Beyond government? The appeal of public-private partnerships*. *Administration publique du Canada*. Vol. 43, no 1 (Printemps 2000). p. 75-92

Boutin, Gérald ; Le Cren, Frédéric. *Le partenariat : entre utopie et réalité : santé et services sociaux, éducation, administration publique et privée*. Montréal : Éditions Nouvelles, 2004. 127 p.

Brunelle Dorval, Sylvain Bédard, Simon Carreau, 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, Observatoire des Amériques, 31 août 2004.

Bureau du Vérificateur général du Nouveau-Brunswick. *Rapport du Vérificateur général*. 1998.

Bureau du Vérificateur général du Nouveau-Brunswick. 1999. *Rapport du Vérificateur général*.

Business Council of British Columbia. *The what and why of public-private partnerships*. Vancouver : British Council of British Columbia, 2002.

Canadian Centre for Policy alternatives - BC Office, ed. 2003. BC Update : A Quarterly Newsletter for CCPA-BC Members and Supporters. Vol. 7.

Canadian Union of Publics Employees. Ontario Division. *Re-building strong communities with the public infrastructure*. 2004. 21 pp.

CEFRIO. 2002. *Partenariat public-privé : pour une meilleure performance de l'État*, Cahier de synthèse des actes du colloque. 78 pp.

Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques. Novembre 2003. *Comprendre les pratiques européennes. Le développement de la procédure PPP/PFI en Grande-Bretagne. Rapport d'enquête*.

De Serres, Andrée. *L'allocation de capitaux aux projets innovateurs : étude des pratiques émergentes dans le domaine des infrastructures publiques*, Thèse présentée comme exigence partielle du doctorat en administration. Université du Québec à Montréal. Janvier 1999.

Gerrard, Michael B. *Qu'est ce que les partenariats public-privé et en quoi diffèrent-ils des privatisations ?* Finances et Développement, 2001

Gouvernement du Nouveau-Brunswick. 1997. "Loi sur le financement de la route Fredericton - Moncton." www.gnb.ca/0062/acts/lois/f-23-1.htm

Gouvernement du Nouveau-Brunswick. 2002. "Règlement conclu concernant la route de Fredericton à Moncton. Site Web : www.gnb.ca/cnb/newsf/tran/2002f0277tr.htm

Gouvernement du Nouveau-Brunswick, Rapport du Vérificateur général ,1998. Site web <http://www.gnb.ca/OAG-BVG/index-f.asp>

Gouvernement du Nouveau-Brunswick. 2002. "Règlement conclu concernant la route de Fredericton à Moncton." www.gnb.ca/cnb/newsf/tran/2002f0277tr.htm.

Gouvernement du Québec. Bureau des partenariats d'affaires. 2002. *Le dossier d'affaires : guide d'élaboration*. Québec. 106 pp.

Gouvernement du Québec. Bureau des partenariats d'affaires/Secrétariat du Conseil du Trésor. 2003. *Les Partenariats d'affaires public-privé (PAPP) : Recueil de projets*. 59 pp.

Gouvernement du Québec, *Loi sur la Société de financement des infrastructures locales du Québec et modifiant le Code de la sécurité routière*.

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

Gouvernement du Québec *Loi sur les compétences municipales*.

Gouvernement du Québec, *Politique québécoise sur l'eau*, 2002.

Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil du Trésor. 2004. *Moderniser l'État pour des services de qualité aux citoyens : Politique cadre sur les partenariats public-privé*. Québec. 15 pp.

Industrie Canada. "Quels sont les avantages et les risques des partenariats public-privé?" strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inpupr-bdpr.nsf/fr/qz01439f.html

International Monetary Fund. 2004. *Public-Private Partnerships*. 48 pp.

KPMG/Dupont, Pierre. 2003. *Mieux comprendre les partenariats public-privé (PPP)*. 23 pp.

Leitch, Shirley et Judy Motion (2003). « Public-Private Partnerships: Consultation, Cooperation and Collusion » *Journal of Public Affairs*, vol. 3, no 3, p. 273-279.

Partenariats public-privé : pour une meilleure performance de l'État. Québec, CEFRIO.2002. 73 pp.

Partnership British Columbia (September 2004), *The British Columbia Public Private partnership Agency Experience : A submission by partnership British Columbia to Quebec National Assembly's Committee on Public Finance regarding Bill 61, An act respecting the Agence des partenariats public-privé du Québec*, 21pp.

Préfontaine, Lise Ricard, Line Sicotte Hélène. Nouveaux modèles de collaboration pour la prestation des services publics : La collaboration pour la prestation des services publics, constats et défis. Janvier 2002.

Ontario Association of Architects (2002) *Public Private Partnerships (P3)*.

Ontario Superbuild Corporation : *Organization of Municipal Water and Wastewater Systems in Ontario*. 2002. 157 pp.

Ontario. Ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique. ReNouveau Ontario 2005-2010 *Aperçu stratégique Un plan quinquennal d'investissement dans l'infrastructure pour renforcer notre économie et nos collectivités*. Mai 2005.

Price Waterhouse Coopers (2004) *Developing Public Private Partnerships in New Europe*.