FORMES

CONSTRUCTION
Bâtir vers l'avenir

ARCHITECTURE
La Tour Phare

URBANISME
Écosystèmes urbains

DESIGN
Riz et écologie

CASSE-TÊTE PP

V5 N1.09

6,96 $ CAN

POSTE PUBLICATION 41060025

Les trois P

S'il y a un sujet d'actualité, le voici. Décrié par l'un, appuyé par Québec, et lot de propos mitigés… La formule du partenariat public-privé (PPP) anime la discussion. Nos collaborateurs, Sylvestre Rios Falcon et Andrée De Serres, brossent un tableau d'opinions diversifiées. Nous sommes loin de l'unanimité. Dans le contexte financier actuel, certains doutent de la formule, tandis que l'Agence des PPP du Québec y voit une façon de faire efficace pour encadrer les coûts. D'autres craignent une fuite des profits à l'étranger et l'affaiblissement du savoir-faire québécois en reléguant nos entreprises au simple rang d'exécutantes. Un autre propos, celui de l'architecte Jean-Paul Boudreau, nous questionne en amont du débat. Il traite de l'importance de s'attarder d'abord au projet, avant la formule de financement et d'exécution : « Ça prend des visionnaires vers lesquels on peut se tourner, des gens qui sont capables de penser large. Il faut arrêter de parler des PPP et plutôt parler de ce qu'on veut comme projets. Comme société, on ne prend pas assez le temps de définir ce qu'on veut. On ne se questionne pas assez sur ce dont on a besoin. Après ça, peu importe la méthode choisie, le reste va se réaliser. »

Pour illustrer le point de vue de l'architecte, le projet du pont de l'autoroute 25 me vient spontanément à l'esprit. On ne questionne pas ou peu la formule des PPP dans ce cas; il semble qu'elle fonctionne bien. Mais que dire du projet? Ce prolongement pont-autoroute ne tient pas la route, justement. Il aboutit dans un cul-de-sac autoroutier. Certains argumentent, par manque de connaissance, en faveur d'une voie de contournement. Le problème, c'est qu'on aboutit dans une zone agricole et en friche pour rejoindre les autoroutes 440 et 640, qui s'étirent nulle part vers l'ouest. On a déjà eu mieux structurée comme voie de contournement! Ce complexe autoroutier répondrait plutôt à une logique d'étalement urbain vers la couronne nord et l'est lavalois. Comme vision, on a vu mieux. Mais là, on tombe dans un autre débat.

Dans son Point de vue, *Sceaux et matériaux*, Hugo Lafrance ramène aussi la discussion sur le terrain des projets de société en appuyant l'utilité ou la finalité de la certification de bâtiments et de produits. À son avis, l'écocertification est un phénomène grandissant qui change la dynamique de la chaîne de marché, de la conception à la consommation en passant par la fabrication, la commercialisation et le magasinage, et ce, sans s'opposer à une économie industrielle forte.

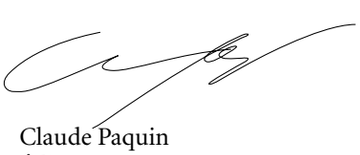
Dans l'autre texte de la section *Perspectives,* Jean de Julio-Paquin propose un intéressant bilan du colloque *Perspectives pour l'art public dans le paysage urbain d'aujourd'hui*. Organisé par le Musée des beaux-arts de Montréal, cet important colloque réunissait des spécialistes du Québec et des États-Unis. Artistes, critiques d'art, architectes et urbanistes ainsi que plusieurs intervenants du secteur public impliqués dans des programmes d'intégration des arts à l'architecture ont discuté des principales tendances.

Dans la section *Réalisations*, trois exemples très différents sont présentés. La Tour Phare de Thom Mayne illustre la philosophie de l'architecte californien qui a conçu ce projet parisien selon une vision écologique contemporaine qu'il applique à des gestes architecturaux. À Québec, le réaménagement des berges de la rivière Saint-Charles constitue un cas exemplaire de végétalisation en zone urbaine. À Montréal, le commerce *Riz en folie* propose un environnement épuré, inspiré du grain de riz, et se démarque par un souci environnemental.

Et notre section *Matériaux* propose trois études de produit. L'usine Stageline constitue un cas patent de réussite écoénergétique par un amalgame de technologies existantes. Du côté des matériaux isolants, on scrute un produit de l'entreprise BASF, qui propose une nouvelle génération de mousse isolante en polyuréthane projeté. Enfin, un portrait de la structure métallique préfabriquée BONE, une initiative de l'entreprise Simple Concept, tente une percée dans le domaine de la construction résidentielle.

Au centre du magazine, n'hésitez pas à jeter un coup d'œil au photo reportage BâtirVert l'avenir, un hommage aux entreprises responsables.

Bonne lecture!



Claude Paquin
Éditeur

collaborateurs

Hugo Lafrance, spécialiste de la multidisciplinarité, signe dans ce numéro la chronique *Point de vue*. Consultant, gestionnaire, écologiste et professionnel agréé LEED®, il approche les défis en tâchant d'intégrer une multitude d'angles, pour mieux mettre en lumière les solutions qui s'imposent. Diplômé d'un baccalauréat multidisciplinaire de l'Université de Sherbrooke, ses intérêts pour l'environnement et le bâtiment se sont confrontés pendant des années dans l'industrie des matériaux de construction pour mieux s'allier en 2006, alors qu'Hugo et deux ingénieurs associés fondent Écotactiques. Il poursuit depuis la mission d'améliorer l'empreinte écologique des bâtiments au Québec. D'un côté, il conseille des particuliers dans leurs projets d'habitation durable et de l'autre, il travaille avec des manufacturiers sur l'aspect environnemental de produits. Il se fait également un devoir de s'impliquer dans la communauté, auprès de la revue d'actualités *Le Panoptique*, du groupe des Bâtisseurs écologiques de l'avenir et de la section du Québec du Conseil du bâtiment durable du Canada.

Pour la nouvelle section *Matériaux*, FORMES accueille un nouveau collaborateur. **Didier Pierre Ayel**, membre de l'Ordre des architectes du Québec, possède également un diplôme d'architecte D.P.L.G. délivré par l'École d'architecture de Paris La Villette. Il a rejoint la Clinique d'architecture de Montréal à la fin des années 80. Grâce à sa participation au projet Eval-Iso d'Hydro-Québec, il a perfectionné ses connaissances dans le domaine de l'enveloppe du bâtiment. Aujourd'hui, il exerce en pratique privée et collabore avec son confrère Patrice Germain sur divers projets résidentiels et commerciaux dans la région de Montréal et les Laurentides.

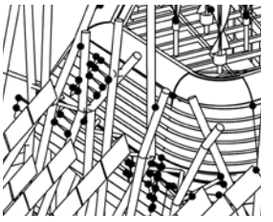
sommaire

7
Agenda
Index

8
Point de vue
Sceaux et matériaux

perspectives

12
Art public
Porteur d'avenir



19
Tour Phare
Volumétrie et efficacité énergétique

24
Rivière Saint-Charles
Restauration écologique

réalisations

28
Riz en folie
Design et réutilisable!

42
Stageline
Technologies éprouvées et énergie

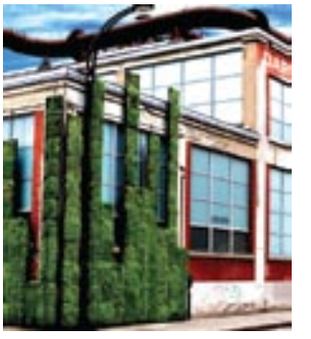
46
WALLTITE ECO
Mousse isolante en mode écoénergétique

matériaux

48
Bone Structure
Charpente à ossature d'acier

dossiers

PPP 32
Privé contre public



BÂTIRVERT L'AVENIR
Sujets et enjeux
(Cahier spécial)

PROJETS EN PPP
PRIVÉ CONTRE PUBLIC

Sylvestre Rios Falcon

En Angleterre, la formule de partenariat public-privé remonte aux années 90. Mais ici, au Québec, on n'en est encore qu'aux premiers rounds. Or, à ce stade-ci, ce n'est certes pas l'harmonie qui règne entre le public et le privé, et c'est presque un euphémisme.

Constat d'un antagonisme latent, teinté de doute.

Projet autoroute 30, pont au-dessus du canal Beauharnois

Nouvelle Autoroute 30

À l'**Agence des partenariats public-privé du Québec** (PPP Québec), fondée en 2005, le discours est optimiste. On parle des centaines de projets mis en œuvre en Europe et au Canada, et qui se chiffrent en milliards. « Les avantages sont simples, explique **Gabriel Soudry**, vice-président, Projets pour l'organisme d'État. Avec les PPP, il n'y a pas de dépassements de coûts. On sait exactement ce qu'on veut. » Et si on se fie aux récents sondages au Canada et au Québec, l'opinion populaire lève le pouce à cette forme de gestion hybride des infrastructures et des services qui s'y rattachent. Sur papier, la formule fait du sens : allègement du fardeau de l'État, favoriser la concurrence, qualité du projet liée aux responsabilités d'un partenaire privé engagé sur un long terme, remise de l'ouvrage en bon état à la fin du contrat, économies par rapport au mode conventionnel, etc.

Les contrats actuellement octroyés en PPP représentent moins de 15 % au Québec, selon Gabriel Soudry. C'est que tout projet n'aboutit pas forcément à un PPP. L'analyse qui va privilégier le mode traditionnel ou le mode PPP est complexe. Avant de lancer un projet, Gabriel Soudry explique que l'Agence fait un sondage afin de vérifier si le marché est prêt à le réaliser en PPP. Ensuite, on évalue ce que coûterait la réalisation de la solution la plus vraisemblable en mode conventionnel. C'est ce qu'on appelle le *Comparateur public*. Celui-ci vise à déterminer l'avantage social de la réalisation du projet en mode conventionnel et à calculer son coût pour le gouvernement, soit la différence entre les recettes et les dépenses publiques. Après, on crée un *Projet de référence*. C'est l'équivalent du *Comparateur public,* mais pour la réalisation en mode PPP. Dès lors, grâce à des modèles financiers qui sondent le long terme, on procède à l'analyse de la valeur. À cette étape, on compare le projet selon les deux méthodes, toujours en regard de l'avantage social et du coût pour l'État. Si l'écart est avantageux, on passe en mode PPP, avec un dossier d'affaire en mains. Je vous épargne ici les détails des autres savants calculs qui ramènent le coût du projet à une valeur actuelle nette, les taux d'actualisation qu'il faut appliquer pour y arriver, et le taux d'escompte de 6,5 % qui permet aux différents consortiums privés d'échafauder leurs propres modèles financiers pour formuler une soumission.

Contrat béton

« On leur dit, voici le devis de performance. On veut que vous donniez ce résultat, explique Gabriel Soudry. Comment vous le faites, ça ne nous intéresse pas. Nous, ce qu'on veut, c'est savoir qu'est-ce qu'on va payer. Combien coûte la construction, la conception, ça ne nous regarde pas du tout. » Il souligne aussi que le processus prend du temps. Vingt-deux mois, dans le cas de l'autoroute 25. Vingt-deux mois, donc, entre l'appel de qualification, qui retient généralement trois soumissionnaires, l'appel de proposition et la signature du contrat avec le vainqueur, soit celui qui aura présenté la valeur actuelle la plus basse pour la durée de la concession. Même s'il est plus rapide qu'en Angleterre (34 mois, en moyenne), ce processus long et coûteux est parsemé d'ateliers essentiellement techniques, juridiques et financiers, dont le but consiste à en arriver à une entente finale à laquelle souscrivent les trois candidats soumissionnaires. Le vice-président, Projets de PPP Québec mentionne le soin particulier apporté lors de l'appel de qualification afin de choisir des compagnies robustes au plan financier, dont on sera sûr qu'elles peuvent mener à bien toutes les étapes du processus, de la construction à l'entretien et la maintenance, en passant par la réhabilitation. En fait, après la signature de l'entente finale, puis du contrat, tous les risques financiers incombent au partenaire privé, et ce dernier n'est plus en mesure de déposer de réclamations ou de négocier.

Bref, pour PPP Québec, la méthode est solide, transparente, rapide et avantageuse.

DÉFINITION PPP :

Un contrat de partenariat public-privé est un contrat à long terme par lequel un organisme public associe une entreprise du secteur privé, avec ou sans financement de la part de celle-ci, à la conception, à la réalisation et à l'exploitation d'un ouvrage public.

(SOURCE : www.ppp.gouv.qc.ca/index.asp)

« On leur dit, voici le devis de performance. On veut que vous donniez ce résultat. Comment vous le faites, ça ne nous intéresse pas. Nous, ce qu'on veut, c'est savoir qu'est-ce qu'on va payer. »

Gabriel Soudry, vice-président, PPP Québec

Gestion FRIQUE

Formes

« *Avant de lancer le projet au marché pour voir ce qu'il va faire, il faut mieux définir ce qu'on veut. Ce n'est pas parce qu'on le lance au privé qu'il va trouver des solutions miracles.* »

Michel Broz, Jodoin Lamarre Pratte et associés architectes

Le spectre de Brampton

Sur papier tout est beau, donc. Sauf que de l'autre côté de la clôture, au privé, où on en est moins sûr. Et, alors que la société australienne **Babcock and Brown**, impliquée notamment dans le PPP du nouveau CHUM, connaît une situation financière à tout le moins difficile, une première brèche lézarde les murs. **Gérard Beaudet** est directeur de l'**Institut d'urbanisme de la Faculté de l'aménagement de l'Université de Montréal**. Dans sa pratique, il n'est pas directement lié aux PPP. Mais, il ne se surprend pas d'éventuels ratés. « Il n'y a pas de système complètement garanti. On est dans des expérimentations. Mais, au Québec, en règle générale, on s'inspire toujours de choses qui ont été faites ailleurs, sur une très longue durée, et on met ça en branle en catastrophe, comme si on avait une espèce de science infuse qui faisait qu'on peut éviter de passer par les chemins qu'on a empruntés ailleurs. » Or, ailleurs, ce n'est peut-être pas si loin. Les gens du milieu hospitalier québécois qui ont visité l'an dernier l'Hôpital civique de Brampton, en Ontario, ont découvert un PPP raté, un échec total. Pourtant, le nouvel établissement accuse des dépassements de coûts faramineux (650 millions au lieu des 350 prévus).

Une société du savoir à la hauteur

Cela dit, le cas de l'Hôpital de Brampton n'est pas la norme. Cependant, les architectes constatent que la qualité architecturale dans les projets PPP n'est pas une priorité. « Moi, j'ai confiance en la formule PPP, raconte **Michel Broz**, architecte associé chez **Jodoin Lamarre Pratte et associés architectes** (JLP). Mais, avant de lancer le projet au marché pour voir ce qu'il va faire, il faut mieux définir ce qu'on veut. Ce n'est pas parce qu'on le lance au privé qu'il va trouver des solutions miracles. » Michel Broz a travaillé au développement du Centre universitaire de santé de McGill, côté client, et pour le CHUM et le CRCHUM en tant que soumissionnaire, donc du côté privé. « Il y a toute une question de politique, d'échéanciers et peut-être que pour cette raison, on dit : on a juste pas le temps. Il faut lancer le projet à telle date. Et ça peut donner des exemples comme Brampton. »

En regard d'une récente étude, notamment appuyée par des entrevues avec des architectes, **André Bourassa**, président de l'**Ordre des architectes du Québec** (OAQ), n'est pas tendre à l'endroit des PPP dans leur formule actuelle. « Il faut que l'expression des besoins soit vraiment bien exprimée dans des documents (remis aux soumissionnaires) bien élaborés, et par des gens qui ont eu le temps de préparer ça. Ce n'est pas vrai qu'on va définir un hôpital sur trois pages rédigées par un avocat, en se disant que la créativité du promoteur va faire le reste! » D'ailleurs, André Bourassa trouve totalement contre-productive la démarche du gouvernement actuel, qui vise l'édification d'une société du savoir et d'un espace économique dynamique, alors que la qualité architecturale n'est pas au cœur des projets. Selon lui, actuellement, la qualité est mentionnée dans les documents comme un principe général, qui n'est appuyé sur rien et qui laisse libre cours à une grande interprétation. « Vous savez, dit-il, on n'attire pas des chercheurs étrangers dans des bâtiments neufs qui sont tristes. Tout ça reste des éléments importants, même dans une société qui se veut compétitive. Or, tout ce qu'on a mis en avant, c'est la compétitivité par les piastres interposées. Et ce n'est pas vrai, ce n'est pas que des questions de sous. Ce sont des questions de qualité de vie. » Michel Broz, qui souhaiterait voir établis des critères de qualité minimum dans les projets PPP, abonde dans le même sens : « Moi, je ne suis pas un architecte qui dessine des concepts flyés. Ce n'est pas ça mon objectif dans la vie. Pour moi, c'est de créer des environnements où les gens sont bien, qu'on ait une certaine productivité et un plaisir d'y vivre. Amener la lumière naturelle dans un local, ce n'est pas un *trip* d'architecte. » Quant à **Jean-Paul Boudreau**, architecte sénior principal chez JLP, il déplore que le projet ne soit pas au centre de la démarche. Selon lui, toute l'emphase est portée sur l'entente, les clauses juridiques et les modalités financières, tout ça au détriment de l'ouvrage qui sera légué à la société. Au-delà des bataillons d'avocats, de comptables et de gestionnaires des deux clans, qui ficellent le cadre financier, le projet est mis au rancart. « C'est sûr que quand tu mets les projets entre les mains des comptables et des avocats, tu vas régler juste un problème : le problème du fric. On ne leur en veut pas, mais ce ne sont pas eux qui ont la vision des projets. »

Définir la réalisation à venir. Lui donner une direction, lui insuffler une vision. Imposer des critères minimums de qualité à respecter sous peine de disqualification. Voilà précisément ce que les architectes concernés réclament du processus PPP. Mais, voilà précisément aussi le point dont l'Agence des PPP du Québec ne veut pas absolument pas se mêler…

PPP version améliorée

Pour contrer ce blocage, le président de l'Ordre des architectes, André Bourassa, croit que le changement passe par une volonté politique de haut niveau, affirmée clairement. De plus, selon lui, le processus de sélection dans l'attribution des projets devrait être plus transparent. Qui, comment et pourquoi? Voilà les réponses qu'il aimerait bien avoir. Puis, pour Michel Broz et Jean-Paul Boudreau, c'est de l'expérience britannique qu'il faut tirer des leçons, de ceux qui vivent sous le règne PPP depuis plus de 20 ans. Parmi les recommandations issues de cette longue expérience dans la réalisation d'hôpitaux, Michel Broz retient celle-ci : « Avant de donner le projet au privé, à des soumissionnaires, pour donner un prix, il faut faire des plans plus avancés. Il ne faut pas seulement faire une liste de locaux, il faut faire un dessin suffisamment avancé pour intégrer toute la pensée opérationnelle, fonctionnelle et culturelle de l'établissement. Ici, au Québec, ce n'est pas tout à fait le cas. »

« *Ce n'est pas vrai qu'on va définir un hôpital sur trois pages rédigées par un avocat, en se disant que la créativité du promoteur va faire le reste!* »

André Bourassa, président, OAQ

OAQ

Autres cahiers de doléances

Mais, d'autres craintes viennent aussi ternir l'éclat des PPP dans l'esprit des professionnels. Gérard Beaudet, directeur de l'Institut d'urbanisme, doute de la longévité des ouvrages entrepris en mode PPP. « Par définition, l'entreprise privée n'a pas intérêt à constituer un héritage public, note-t-il. Ça va contre son intérêt. Son intérêt, c'est qu'on soit obligé de renouveler éventuellement le parc des équipements. Il y a une espèce de distorsion entre l'objectif visé par le public et ce qui, par définition, est porteur de la logique privée. » Même si c'est pourtant bien l'une des obligations contractuelles qui lie le partenaire privé à l'État, Gérard Beaudet se demande si le partenaire privé ne s'arrangera pas, tout simplement, pour léguer à l'instance publique un ouvrage satisfaisant pour être reçu, mais sans plus. Selon lui, un entretien normal ne peut empêcher une dégradation lourde de l'ouvrage sur plusieurs décennies, ce qui pourrait entraîner des travaux importants de mise à niveau par la suite.

Denis Turgeon, ingénieur de formation, est président de **CRT Construction** et président sortant du CA de l'**Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec** (ACRGTQ). Il n'est pas contre la formule PPP, même s'il croit qu'elle ne s'applique pas à la réfection des infrastructures existantes, qui recèlent selon lui trop de (mauvaises) surprises. Quant à la longévité des réalisations, il rejoint la philosophie de PPP Québec. « Quand tu prends le contrat, il faut que tu garantisses l'ouvrage sur 40 ans. Tu ne peux pas vraiment tourner les coins ronds, dit-il ». Néanmoins, il demeure sceptique à bien d'autres égards. Il croit notamment que l'État fera peut-être face à moins de réclamations de la part des entrepreneurs privés, mais qu'il y en aura tout de même. Mais, ce qu'il déplore le plus, c'est que les entrepreneurs québécois ne puissent rivaliser avec les compagnies étrangères étant donné l'ampleur des contrats. Il n'y a actuellement que la firme SNC-Lavalin qui en

⊢→

Formes

« *C'est sûr que quand tu mets les projets entre les mains des comptables et des avocats, tu vas régler juste un problème : le problème du fric.* »

Jean-Paul Boudreau, Jodoin Lamarre Pratte et associés architectes

« *Par définition, l'entreprise privée n'a pas intérêt à constituer un héritage public. Ça va contre son intérêt. Son intérêt, c'est qu'on soit obligé de renouveler éventuellement le parc des équipements.* »

Gérard Beaudet, directeur, Institut d'urbanisme

Formes

ACRGTO

« *Nous ce qu'on demande c'est de rapetisser les PPP. Il va y avoir des regroupements d'entreprises. Mais, pour ça, il ne faut pas dépasser 200 millions. Ce sont déjà de bons contrats.* »

Denis Turgeon, président, CRT Construction

a la capacité au Québec. « On a assez d'expertise au Québec. Nous ce qu'on demande c'est de rapetisser les PPP. Il va y avoir des regroupements d'entreprises. Mais, pour ça, il ne faut pas dépasser 200 millions. Ce sont déjà de bons contrats. » D'autre part, Denis Turgeon se demande bien comment les PPP actuels pourront réagir face aux innovations techniques ou aux changements de pratiques du secteur de la construction durant la longue édification des ouvrages. L'architecte Michel Broz transpose le même questionnement sur le long terme du projet : « Pendant que le temps avance, le défi d'un hôpital en PPP, c'est de s'adapter aux besoins changeants des usagers. Il y a une évolution énorme au niveau des pratiques médicales, des technologies, des maladies, de la démographie. Il y a plein de choses qui évoluent et qu'on ne contrôle pas. Et de le faire dans un cadre qui est très rigide par rapport à des normes établies par des avocats et des comptables, il y a quand même une certaine friction à cet effet-là, mentionne-t-il. »

Réflexion collective

En somme, au-delà de l'expression partenariat, on ne retrouve pas pour l'instant de symbiose naturelle entre le public et le privé. Au Québec, la situation actuelle des partenariats public-privé, catalysée autour d'une poignée de projets d'envergure, ressemble plus à un mariage de convenance qu'à une histoire d'amour. Côté privé, on pointe un paquet d'inconnues et d'irritants dans la démarche PPP. Côté public, on jure que la formule est avantageuse, mais sous-estimée par méconnaissance.

Bref, dans ce scénario antinomique, il n'y a ni bons, ni méchants, mais un sérieux fossé qui devra irrémédiablement être comblé pour dissiper la méfiance du privé à l'endroit du public.

Enfin, ces projets gigantesques sur le plan financier, qui relèguent les entreprises québécoises au rang d'exécutantes, inquiètent tous les intervenants cités dans cet article. À l'unisson, tous parlent d'appauvrissement collectif. Historiquement, ce sont les grands chantiers où ils étaient maîtres d'œuvre qui ont engendré les SNC-Lavalin du Québec. Du coup, c'est non seulement la création d'un savoir-faire exportable qui reçoit une gifle, mais c'est aussi une bonne partie des profits liés aux PPP qui vont quitter la province.

Néanmoins, les PPP sont déjà en marche. Et les conséquences d'actes posés aujourd'hui, et de décisions prises ces jours-ci auront un impact pour au moins la trentaine d'années à venir. Comme on le comprend, l'enjeu n'est pas banal.

Alors, il faut peut-être se tourner vers l'architecte Jean-Paul Boudreau qui propose une autre piste qui nous ramène en amont du débat. « Ça prend des visionnaires vers lesquels on peut se tourner, des gens qui sont capables de penser large. Il faut arrêter de parler des PPP et plutôt parler de ce qu'on veut comme projets, comme hôpitaux. Comme société, on ne prend pas assez le temps de définir ce qu'on veut. On ne se questionne pas assez sur ce dont on a besoin. Après ça, peu importe la méthode choisie, le reste va se réaliser. »

Concession A25

Esquisse du prochain pont de l'autoroute 25 franchissant la rivière Des Prairies

LE **CASSE-TÊTE** DES PPP EN **INFRASTRUCTURES**

ENJEUX ET FORMES DES NOUVEAUX MONTAGES

ANDRÉE DE SERRES, PH. D.

Mme De serres est avocate et professeure titulaire au Département Stratégie, responsabilité sociale et environnementale à l'École des sciences de la gestion de l'Université du Québec à Montréal, codirectrice du Groupe international de recherche en éthique financière et fiduciaire (GIREF) et directrice du MBA pour cadres en financement d'entreprise.

Le partenariat public-privé (PPP) s'impose au Québec et oblige les organismes publics à justifier tout écart à cette politique pour des projets d'infrastructure de grande taille. Comment expliquer l'engagement de nos décideurs publics pour le mode PPP? Pourquoi et comment ce mode serait-il plus efficace que le mode conventionnel pour financer les besoins en infrastructures du secteur public? L'évolution et le développement de ce montage juridico-financier fournit quelques pistes de réflexion : en réussissant à conférer une valeur d'emprunt à des services publics peu ou pas commercialisables, le PPP introduit dans la sphère d'activité du secteur public le « financement de projet » hors bilan. On échafaude ce montage autour d'une « société projet » à qui on délègue la conception, la construction, et en général, le financement d'un projet. Le transfert de responsabilité s'accompagne d'un transfert de risque, faisant l'objet d'une minutieuse étude préalable. Déterminer le prix à payer pour assurer un véritable transfert de risques était jusqu'ici au cœur de la phase de négociation du contrat pour valider le choix du mode PPP. La crise financière soulève maintenant deux défis de taille : elle complique l'accès au crédit et crée un effet d'inertie au moment où il faut justement accélérer les mises en chantier d'infrastructures. Le mode PPP s'avère-t-il encore une solution appropriée dans ce contexte?

Le contexte

Les modes de prise en charge d'infrastructures publiques varient en fonction des diverses formes de propriété et de financement pratiquées à travers les décennies. Ces modes se sont développés de pair avec l'idéologie économique dominante de l'époque et selon le rôle attribué à l'État et aux autorités locales ou régionales. Ainsi, durant une grande partie du XX[e] siècle, le développement des infrastructures et la livraison des services publics ont souvent été pris en charge par les États, soit en régie directe, soit par l'intermédiaire d'un organisme public. C'est le cas des routes, ponts, tunnels et autres moyens de transport, des aqueducs, égouts, écoles, universités, hôpitaux, bâtisses et immeubles gouvernementaux, prisons, postes de pompiers, poste de police, centres de loisirs et arénas, etc.

Par ce mode conventionnel, un organisme public agit comme maître de l'ouvrage : il conçoit et finance l'infrastructure voulue. Il complète les plans et devis détaillés avant de procéder au lancement de l'appel d'offres public visant à confier la construction de l'infrastructure à un ou plusieurs entrepreneurs. Il fait construire. Il pourra choisir de l'exploiter et de l'entretenir lui-même ou de le faire faire au moyen de contrat de sous-traitance ou d'entretien. Comme il en demeure propriétaire, ce mode lui confère une grande flexibilité : il peut le vendre, le louer, l'agrandir et en changer la destination. Il regrettera bientôt cet avantage avec le mode PPP et ses lourds et longs engagements contractuels!

À compter du début des années 1980, de nouveaux types de montages juridico-financiers sont apparus pour de grands projets comme le tunnel sous la Manche ou l'exploration pétrolière en Mer du Nord. Le mode « financement de projet » augure d'une nouvelle ère en ingénierie financière et contractuelle qui va atteindre le secteur public. La récession économique importante du début des années 1980, la montée de l'idéologie néo-libérale Reagan/Thatcher et les politiques du « Nouveau management public », prônant la réduction du rôle de l'État et la dénationalisation ou la privatisation de certains actifs ou champs d'activités, remettent en question le mode conventionnel. Les deux questions centrales qui reviennent sur toutes les lèvres : le secteur privé gère-t-il mieux que l'État et peut-il faire réaliser des économies aux contribuables?

« *Les deux questions centrales qui reviennent sur toutes les lèvres : le secteur privé gère-t-il mieux que l'État et peut-il faire réaliser des économies aux contribuables?* »

« Le recours à la concession, dans son mode pur, est demeuré somme toute assez limité, parce que très risqué pour la « société projet » qui assume le risque de la demande et, de ce fait, peu attrayant pour les créanciers. »

Le mode partenariat public-privé commencera alors à attirer l'attention des décideurs publics pour rénover ou construire des infrastructures de grande taille. Si le terme PPP représente de nombreuses variantes selon les pays et les systèmes de droit public, il est généralement décrit comme un contrat à long terme par lequel un organisme public délègue à une société privée (« société projet »), la responsabilité de concevoir, de construire, d'opérer et souvent de financer un projet d'infrastructure.

Entre la régie directe, la location, la sous-traitance, l'impartition, et la privatisation, le mode PPP occupe une place de plus en plus importante comme nouveau montage contractuel recommandé par l'État pour réaliser des projets fournissant des services publics.

Le « financement de projet »

Le mode PPP fait appel à la technique financière appelée « financement de projet ». Plutôt que d'entreprendre un projet à l'intérieur du bilan d'un organisme, privé ou public, le « financement de projet » vise à isoler un projet déterminé du reste des activités régulières du promoteur en le transférant à une « entité juridique créée spécifiquement à cet effet ». Cette « société projet » sera mandatée pour réaliser la conception, la construction et le financement du projet, ce qui n'exclut pas la possibilité de recevoir de l'aide du donneur d'ordre sous forme de caution, garantie, subvention ou même des prêts pour se procurer le financement nécessaire. Dans le but de l'inciter à réduire les coûts globaux du projet, l'organisme public lui délègue aussi l'opération dudit projet, et ce, dans un terme suffisamment long pour lui permettre d'amortir l'infrastructure et de récupérer les coûts du projet, incluant ses coûts de gestion et le taux de rendement qu'elle attend du projet.

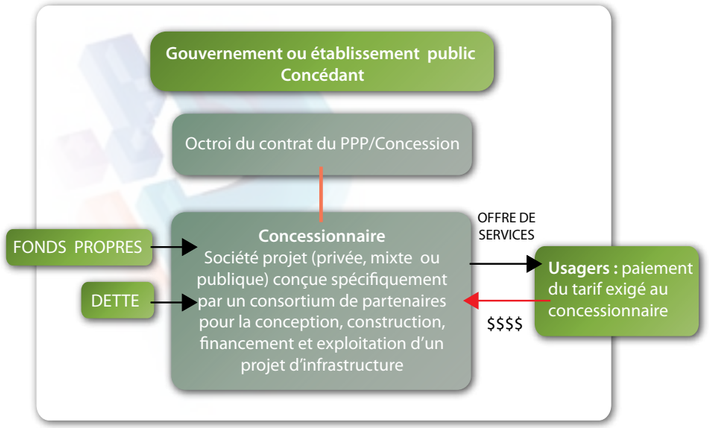
Le mode PPP ne peut être possible sans la présence d'une source de revenus fiable et stable générée par l'exploitation du projet. Avant de pouvoir procéder à la phase de construction, le défi pour la société projet est d'emprunter les capitaux nécessaires à la réalisation du projet, défi encore plus redoutable dans ce contexte de crise financière. La « société projet » doit démontrer la fiabilité du flux de revenus (constance de la demande des services; prix et tarifs chargés aux consommateurs, loyers, redevances, etc.) à retirer tout au long de l'exploitation du projet. Ce flux de revenus permettra de rembourser le service de la dette et les autres coûts générés par la gestion du projet. Or, comme de nombreux services publics sont offerts aux usagers gratuitement ou à taux réduit, services désignés comme services non marchands, ceci met en relief la difficulté des autofinancer hors bilan en mode projet.

Le contrat de concession ou de délégation

Le « financement de projet » est réalisable pour des infrastructures et services publics commercialisables, c'est-à-dire ceux pour lesquels il est permis de facturer un tarif aux usagers. C'est le cas notamment d'un type de contrat PPP : les contrats français de concession et de délégation de service public. Ce type de contrat existait déjà en France depuis plusieurs siècles sous la forme de contrat de délégation ou de concession de services publics (le Canal de Midi en 1666, la Tour Eiffel en 1889, les nombreux projets d'exploitation d'eau potable et d'eaux usées depuis le dix-neuvième siècle, et plus récemment, les nombreux projets d'autoroute, pont, tramway, etc.). Il est à remarquer que la « société projet », agissant comme concessionnaire, peut souvent être une société d'économie mixte, permettant à des organismes publics de s'immiscer directement dans la propriété et la gouvernance du service.

Ce mode s'est propagé dans d'autres pays européens et des pays rattachés à l'ancienne colonie française. Son usage reste toutefois limité. Comme les revenus provenant des tarifs doivent suffire à supporter le remboursement de la dette et les frais de gestion, seuls certains projets de services publics indispensables et situés dans des pays où les consommateurs sont en mesure de payer, se qualifient aux yeux des promoteurs et de leurs créanciers : certains segments achalandés d'autoroutes, des viaducs et des ponts bien placés, des services d'eau, d'électricité, etc. (De Serres, 1999).

FIGURE 1 : CONTRAT DE PPP/CONCESSION (DE SERRES, 1999)



Le recours à la concession, dans son mode pur, est demeuré somme toute assez limité, parce que très risqué pour la « société projet » qui assume le risque de la demande et, de ce fait, peu attrayant pour les créanciers. Le mode a continué sa transformation financière au fur et à mesure de l'analyse des causes de succès, d'échec et de faillite. Les créanciers se sont mis à réclamer de plus en plus souvent de l'État ou du concédant public différentes cautions ou garanties (des péages fantôme par exemple) ou diverses contributions en nature, des subventions au budget d'investissement ou au budget d'exploitation. Devenues ainsi des « fausses concessions » dans plusieurs cas, le transfert réel de risques aux partenaires privés diminue peu à peu alors que la responsabilité résiduelle de l'État devient de plus en plus importante (voir Figure 1).

D'autres variantes de contrats ont aussi été créées en France pour les projets immobiliers : il s'agit des baux emphytéotiques hospitaliers en 2003 (par exemple, le CHU de Caen) et des contrats d'autorisation d'occupation temporaire en 2002 (dans le domaine de la défense et de sécurité intérieure) (Marty, Trosa, Voisin, 2006).

Le contrat de PPP d'inspiration anglaise

Cependant, c'est au Royaume-Uni à partir des années 1992 que le financement de projet fait sa grande entrée dans le monde des services publics. Il emprunte une nouvelle forme, un PPP de type « Initiative privée financière » (PPP/IPF). Il symbolise le « Big Bang » du « Nouveau management public » et des politiques néo-libéralistes qui prônent la réduction ou le contrôle de la dette et qui préconisent un nouveau rôle pour l'État, ses agents et les organisations sous son contrôle. Plus de 600 projets en mode PPP de type IPF ont été réalisés dans différents secteurs d'activités.

Le mode PPP/IPF innove en créant une nouvelle source de revenus pour les infrastructures publiques offrant même des services gratuits : elle prend la forme d'un loyer ou une redevance que l'État ou l'organisme public, muté dans un nouveau rôle d'acheteur de services, s'engage à payer par versements échelonnés tout au cours du contrat à long terme intervenant avec une société projet. Ceci n'empêche pas la société concessionnaire de réclamer des tarifs des usagers, si la loi le permet, ou d'exploiter l'infrastructure pour d'autres fins commerciales. Le mode PPP/IPF sera retenu comme le modèle de développement par l'OCDE, la Banque Mondiale et les organismes multilatéraux. Il se propage comme une traînée de poudre à travers les pays développés et les pays en développement, tout en soulevant de nombreuses polémiques, notamment en ce qui a trait à la réduction du rôle qu'il impose à l'État et ses composantes.

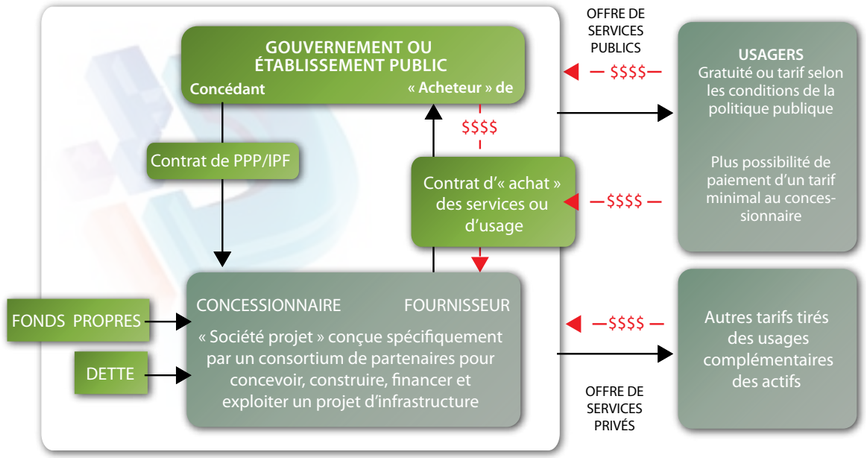
Le partenariat public-privé au Québec

Plusieurs gouvernements (Australie, Canada, Ontario, Colombie-Britannique, France, etc.) ont suivi au cours des dix dernières années l'exemple du Royaume-Uni en adoptant une politique favorable au recours au mode PPP/IPF. Et le voilà aujourd'hui au Québec, imposant ses défis, ses enjeux, ses polémiques et ses difficultés de réalisation. ⊢→

« LE SENS DE LA LOI QUÉBÉCOISE

Le gouvernement québécois s'est engagé dans cette voie en adaptant son cadre de droit public et son cadre politique de 2004 à 2008 : la Politique-cadre sur les PPP a été adoptée en juin 2004; elle a été complétée par l'adoption le 15 décembre 2004 de la Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec, modifiant plusieurs autres lois dans le but de favoriser le mode PPP; elle a été suivie par l'adoption de la Loi sur les contrats des organismes publics et ses règlements d'application, entrés en vigueur le 1er octobre 2008, ainsi que par l'adoption de la Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique, entrée en vigueur en novembre 2008. La législation québécoise prévoit que le contrat de PPP « stipule les résultats à atteindre et établit un partage des responsabilités, des investissements, des risques et bénéfices dans un objectif d'amélioration de la qualité des services offerts aux citoyens ». C'est le service qu'il faut prendre en compte, non le bâtiment ou l'infrastructure. Le critère de mesure est donc l'amélioration des services offerts aux citoyens (« Value for money »), répétant le modèle proposé par la politique britannique. On lui emprunte aussi l'outil de mesure « Value for money », devenue « Amélioration de la qualité des services offerts aux citoyens » et la grille d'analyse comparative appelée « Comparateur public ». »

FIGURE 2 : CONTRAT DE PPP/IPF AVEC PAIEMENTS PUBLICS (DE SERRES, 2005)



Dorénavant, les ministères et autres organismes publics, comme les commissions scolaires, les universités, les hôpitaux et bien d'autres, doivent, pour obtenir l'autorisation de réaliser des projets majeurs[1] d'infrastructures et de prestation de services, élaborer un dossier d'affaires sur le modèle établi par le Conseil du Trésor dans le but d'assurer la meilleure valeur pour l'argent des contribuables en comparant le mode PPP et les façons de faire traditionnels. De nombreux projets de PPP/IPF sont en cours : les projets d'autoroute 25 et 30, le Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM), le Centre hospitalier universitaire de santé McGill (CHSM), des centres d'hébergement et de soins de longue durée, une salle pour l'Orchestre symphonique de Montréal, un centre correctionnel, des haltes routières, etc.

Le montage financier du PPP

Contrairement au mode PPP/concession, le mode PPP/IPF fait en sorte que la société projet ne supporte pas ou peu le risque de demande du service. Il confère une valeur commerciale à des infrastructures non marchandes en transformant l'administration publique en « Acheteur de services » pour lesquels elle paie une forme de redevances ou de loyer au fur et à mesure de leur livraison. Cette série de paiements annuels, semestriels ou mensuels étalés dans le temps en fonction du cycle de vie du projet, confère une valeur de commercialisation au projet, et la fiabilité et la régularité du flux de paiement permettra à la société projet de se financer par prêt bancaire ou par obligations (voir Figure 2).

Cette source de paiements peut être complétée par différentes autres sources : des tarifs exigés des usagers, et un mécanisme de péages fantômes, garantissant un niveau de trafic minimal, comme c'est le cas de l'autoroute 25 au Québec; des revenus de location sur des espaces commerciaux ou résidentiels dans le projet de la salle de l'Orchestre symphonique de Montréal; des revenus de location à des restaurateurs ou à d'autres commerçants dans le cas de l'autoroute Fredericton-Moncton ou de projets d'hôpitaux; du transfert d'une subvention fédérale annuelle, dans le cas du pont de la Confédération au Nouveau-Brunswick. En outre, on peut imaginer dans le cas de projets d'hôpitaux des revenus complémentaires provenant de la location des espaces ou de l'utilisation des équipements sous exploités; etc.

Une crise qui temporise l'engouement

Certains tenants des PPP ont justifié leur engouement par les économies de coûts que le mode permet de réaliser. La preuve reste encore à être démontrée à la lumière de sources additionnelles de coûts que les PPP entraînent : les études nécessaires à l'évaluation préalable, la négociation du montage contractuel, la prime de risque exigée à la « société projet » privée; les coûts de surveillance du contrat; la perte de flexibilité en cas de changement de plan dans le long terme du contrat, ou encore le coût des changements qui peuvent être rendus nécessaires et pour lesquels il faudra payer, etc. Pourtant, l'engouement des décideurs publics pour les PPP ne se dément pas!

1. Un projet est majeur si son coût estimé excède 40 millions $ ou si la valeur actualisée de ses paiements en mode PPP excède 75 millions $ ou s'il est une expérience pilote susceptible de se répéter à grande échelle, voir : Décret concernant les critères déterminant les projets majeurs aux fins de l'application de la *Loi sur l'Agence des partenariats publics-privé du Québec*. Février 2006 www.ppp.gouv.qc.ca/admin/Fichiers/Gouv22-3_Decret%2065-2006_critères_projets_majeurs.pdf

Pour les décideurs publics, le recours à la solution PPP apparaît comme un choix subi plutôt que pleinement souhaité. Coincés entre la dégradation de leurs capacités budgétaires et leurs besoins massifs d'investissements pour la rénovation et la construction d'infrastructures, les dirigeants des organismes publics choisissent ces nouveaux montages parce qu'ils leur permettent d'émettre de la dette par personne interposée sans affecter leur bilan tout en continuant à offrir leurs services. Le danger qui résulte de cet arbitrage contractuel est d'aboutir à un arrangement complexe (et coûteux) qui semble procéder au transfert des risques, mais qui se révèle, en réalité et après en avoir décortiqué les clauses, un simple truchement élaboré pour transformer une dette en cette série de paiements étalés dans le temps. Les agences de notation, comme les vérificateurs, décortiqueront les montages et, si le transfert des risques financiers n'est pas effectué réellement, traiteront la dette comme si elle était consolidée dans le bilan de l'organisme public. Ce fut le cas dans le projet de l'Îlot Voyageur de l'UQAM, ce qui a eu pour résultat d'abaisser la cote de crédit de l'UQAM malgré le montage réalisé et d'élever le coût de sa dette corporative.

Il y a un prix à payer pour le transfert des risques proposé par le mode PPP. Il y a un prix à payer difficile à calculer découlant de conséquences inattendues telles que 1) la perte de savoir et d'expertise subie par le secteur public en contrepartie du savoir développé chez les partenaires du secteur privé, qui ne sont pas toujours des entreprises locales; 2) l'exclusion des PME du processus parce qu'elles n'ont ni les moyens, ni la taille pour participer aux consortiums; 3) les effets sur la qualité des emplois; etc.

Quant aux coûts du transfert de risques, le premier défi est de déterminer s'il y a véritablement transfert de risques, et ce, de façon durable tout au long du cycle de vie du projet. De nombreux doutes persistent sur l'efficacité d'un transfert à une société projet (constituée de façon *ad hoc*) de responsabilité en cas de survenance de risque majeur pouvant affecter la sécurité publique. Force aussi de constater que ces risques majeurs peuvent difficilement être transférés à une société projet privée aux moyens et à l'intérêt réduits. En cas de crise ou de désastre, il reviendra à l'État de prendre la relève.

Quant aux coûts pour transférer les risques pouvant être vraiment délégués, la question est de savoir jusqu'où l'État ou un organisme public, ainsi que les contribuables, sont prêts à payer pour le faire. L'État est considéré comme le plus fiable des payeurs aux yeux des créanciers. Par le biais des coûts incluant les taux d'intérêt chargés à la société privée pour ses emprunts, il demeure étonnant de constater que l'État, ou ses composantes, acceptent de payer la prime de risque chargée aux entreprises privées, alors qu'ils ont accès à des taux plus bas. Dans un contexte d'abondance de capitaux, le problème était minimisé par la concurrence sur le marché financier. Mais dans le cadre de la crise actuelle des liquidités et du resserrement de crédit, les capitaux se sont raréfiés, qu'ils proviennent des prêts bancaires ou du financement par obligations. La prime de risque est appelée à monter de façon considérable d'autant plus que le risque de crédit s'est accru.

De plus, au moment où les gouvernements comptent sur les mises en chantier de projets d'infrastructures pour pallier aux conséquences de la crise financière, le PPP n'est pas le mode le plus rapide, car il exige un long exercice d'évaluation préalable des risques et responsabilités à transférer entre les partenaires. Cette phase d'évaluation et de négociation va durer tant que le partage ne parviendra pas à satisfaire les partenaires et les futurs créanciers, ce qui peut signifier des années pour certains projets.

Enfin, les PPP ne doivent pas contribuer à lier les mains des générations futures qui devront composer avec marge de manœuvre et d'intervention politique réduite par la rigidité contractuelle des engagements contractés par leurs ainés.

Références

De Serres, Andrée. 1999. *L'allocation de capitaux aux projets innovateurs : étude des pratiques émergentes dans le domaine des infrastructures publiques*. Thèse de doctorat en administration. 1999.

De Serres, Andrée, septembre 2005. *La structuration des partenariats public/privé dans le contexte québécois*, Cahier de recherche 14-2005, ESG UQAM. http://www.giref.uqam.ca/pdf/cahier/giref_01_2008.pdf

Marty, Frédéric, Sylvie Trosa et Arnaud Voisin, 2006. *Les partenariats public-privé*, La Découverte, collection Repères, n° 441, Paris, 122 p.

Publications gouvernementales

Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil du trésor. *Le Dossier d'affaires – Guide d'élaboration*, septembre 2002.

Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil du trésor. *Politique-cadre sur les PPP*. Juin 2004.

Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil du trésor. *Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique*. Novembre 2008.

Décret concernant les critères déterminant les projets majeurs aux fins de l'application de la *Loi sur l'Agence des partenariats publics-privé du Québec*. Février 2006 www.ppp.gouv.qc.ca/admin/Fichiers/Gouv22-3_Decret%2065-2006_critères_projets_majeurs.pdf

Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec L.R.Q., chapitre A-7.002