

Université du Québec à Rimouski

Les projets de Partenariats Public Privé au Québec : Une
étude de cas

MÉMOIRE
PRESENTE À
L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À RIMOUSKI

comme exigence partielle
du programme de maîtrise en gestion de projet.

PAR
Benjamin Rouxel

Octobre, 2006

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À RIMOUSKI
Service de la bibliothèque

Avertissement

La diffusion de ce mémoire ou de cette thèse se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire « *Autorisation de reproduire et de diffuser un rapport, un mémoire ou une thèse* ». En signant ce formulaire, l'auteur concède à l'Université du Québec à Rimouski une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de son travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, l'auteur autorise l'Université du Québec à Rimouski à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de son travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de la part de l'auteur à ses droits moraux ni à ses droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, l'auteur conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont il possède un exemplaire.

Remerciements

Je tiens à remercier les Docteurs Bruno Urli et Didier Urli pour m'avoir encadré dans ces travaux de recherche. Leurs conseils avisés et leur enthousiasme se sont révélés agréables et déterminants. Je remercie Serge Bérubé et André Jolicoeur pour leur disponibilité et leur aide précieuse.

Je salue les gens qui de près ou de loin m'ont permis de venir vivre cette formidable expérience au Québec et à l'UQAR : Daniel Rousse, Jean Pasco, Jean Yves Lajoie et les nombreux autres. Je salue également le corps professoral du programme de maîtrise en gestion de projet qui a su cultiver chez moi un intérêt grandissant pour cette discipline nouvelle à mes yeux ainsi que les étudiants du programme de maîtrise, dont la présence a permis une émulation bénéfique.

Merci enfin à ceux qui m'ont encouragé et soutenu dans ma démarche et tout au long de ma vie québécoise.

Résumé

Le partenariat public privé, autrement appelé PPP, est une méthode de gérance de projet public de plus en plus utilisée. Au Québec, le gouvernement a récemment encouragé le recours à ce type de collaboration dans son plan de modernisation et a créé une structure à même d'encadrer les PPP et de formaliser leur gestion : l'Agence des PPP. Faire travailler ensemble deux structures à l'organisation et aux objectifs différents est un défi pour chaque projet. Au travers l'étude d'un cas, à savoir la construction du nouveau campus universitaire de l'UQAR – Campus de Lévis par le promoteur AMT, ce travail compare la réalité d'un projet avec l'approche théorique des PPP. Cette comparaison se fait sur trois grands axes : la typologie, les facteurs critiques de succès et la phase de conception du projet. Aussi l'on se rend compte que chaque partenariat est unique de par la singularité des acteurs qu'il associe, la synergie qu'il développe et le cadre dans lequel il prend place. Il paraît difficile de calquer un modèle de réussite sur les PPP, car même si l'on croit y retrouver la dynamique classique de la gestion de projet, ce nouveau mode de gérance a bel et bien ses propres caractéristiques.

Liste des Tableaux

Tableau 1 - Les principaux PPP selon Belhocine et Mazouz _____	25
Tableau 2 - Une typologie des PPP orientée _____	26
Tableau 3 - Enjeux, défis, avantages et risques des PPP _____	27
Tableau 4 - Liste des FCS des PPP au Royaume Uni selon Bing Li _____	42
Tableau 5 - Partage des responsabilités entre l'UQAR et AMT _____	66
Tableau 6 - Comparatif financier proposé au Ministère _____	89

Liste des figures

<i>Figure 1</i> - Récapitulatif des modes de gestion des grands projets publics _____	29
<i>Figure 2</i> - Schéma du processus du choix de gestion par l'Agence des PPP _____	52
<i>Figure 3</i> - Les activités du groupe commercial AMT Inc. _____	59
<i>Figure 4</i> - Esquisse présentée par AMT dans sa soumission _____	62
<i>Figure 5</i> - L'organisation du partenariat _____	65
<i>Figure 6</i> - Comparatif entre un projet classique et un projet en PPP _____	76
<i>Figure 7</i> - Processus classique de demande de fonds d'immobilisation _____	79
<i>Figure 8</i> - Processus imaginé pour permettre la réalisation du projet _____	81
<i>Figure 9</i> - Le cycle de conception du partenariat dans le cas étudié _____	91

SOMMAIRE

<i>Remerciements</i>	2
<i>Résumé</i>	3
<i>Liste des tableaux</i>	4
<i>Liste des figures</i>	5
<i>Sommaire</i>	6
<i>Introduction</i>	9
Chapitre I Thème général de la recherche	12
I.1 - Historique et champ d'application des PPP	12
I.2 - Situation au Québec	14
1.2.1 - Les projets de PPP en cours au Québec	14
1.2.2 - L'Agence des partenariats public privé	17
I.3 - Problématiques nouvelles soulevées lors du processus de recherche de l'étude	19
Chapitre II Revue de littérature	20
II.1 -Définir les PPP	21
II.1.1 - Les PPP comme ententes contractuelles	21
II.1.1.a - L'approche universitaire par Mazouz, Fascal et Belhocine.	23
II.1.1.a.i. Les formes de PPP (Belhocine, Facal et Mazouz, 2005)	23
II.1.1.a.ii. Les enjeux, défis, avantages et risques des PPP	26
II.1.1.b - L'approche politique par le Secrétariat du Conseil du trésor	28
II.1.1.c - Pourquoi choisir la formule de PPP ?	31
II.1.1.d - Les divergences naissantes	34
II.2 -Succès et facteurs critiques de succès (FCS)	36
II.2.1 - Le succès d'un projet	36
II.2.2 - Les facteurs critiques de succès d'un projet	37
II.2.2.a - Les FCS des projets d'après Slevin et Pinto (1986)	38
II.2.2.b - Les FCS d'un PPP	40
II.2.2.c - Les conditions de succès des projets de PPP au Québec	42

II.3 -L'élaboration des PPP au Québec	47
II.3.1 - Les dix étapes du processus d'élaboration	47
II.3.2 - La processus de sélection du partenaire privé	53
II.4 -Méthodologie de la recherche	54
Chapitre III Etude de cas	56
III.1 - Présentation des partenaires	57
III.1.1 - Le partenaire public : l'Université du Québec à Rimouski	57
III.1.2 - Le partenaire privé : Groupe AMT inc.	57
III.2 - Description et définition du PPP	60
III.2.1 - Description du PPP	60
III.2.1.a - La finalité du partenariat	60
III.2.1.b - L'aspect légal	62
III.2.2 - Structure du PPP	64
III.2.3 - Le partage des responsabilités	66
III.2.4 - Les partages des risques entre les partenaires	68
III.2.5 - Comparaison avec les typologies établies	69
III.3 - Succès et FCS du projet	70
III.3.1 - Présentation des FCS retenus	70
III.3.2 - Les FCS vus par l'UQAR	74
III.3.3 - Les FCS vus par AMT	75
III.3.4 - Comparaison et état des lieux	77
III.4 - Genèse et conception du partenariat	78
III.4.1 - Pourquoi un PPP ?	78
III.4.2 - Les étapes de la conception du PPP	81
III.4.2.a - Historique	81
III.4.2.b - L'acceptation du PPP par le Ministère de l'Education	83
III.4.2.c - La rédaction du document d'appel d'offre	84
III.4.2.d - La sélection du promoteur	85
III.4.2.e - L'acceptation par le Ministère de l'Éducation	88
TOTAL 26000000	89
III.4.3 - Comparaison avec le modèle de l'Agence	89
Chapitre IV Discussion autour de l'étude	94

IV.1 - Commentaires généraux	95
IV.2 - Les points critiques des PPP vu sous l'angle du partenariat UQAR –AMT.	98
IV.2.1 - Sur l'argument d'une surestimation des coûts	98
IV.2.2 - Sur l'argument d'un marché non concurrentiel	99
IV.3 - Le PPP UQAR – AMT, un modèle pour le futur ?	100
<i>Conclusion</i>	<i>102</i>
<i>Annexes</i>	<i>103</i>
<i>Bibliographie</i>	<i>132</i>

Introduction

Assurer la prestation d'un service public par une collaboration entre les secteurs public et privé n'est pas nouveau. Ces types de partenariats - regroupés sous le vocable « partenariats public privé » (ci-après PPP) - sont cependant d'actualité car de nombreux gouvernements, partout autour du monde, éprouvent des difficultés budgétaires et sont, dans un contexte de forte mondialisation, à la recherche d'une efficacité accrue (Jones et Kettl, 2003). Les problématiques liées à ce genre de partenariat sont importantes. Preuve de l'intérêt grandissant de cette solution visant à faciliter la gouvernance des grands projets public privé, le Québec vient de mettre en place, dans la continuité de son plan de modernisation de l'État, une Agence des Partenariats Public Privé qui se veut un outil d'analyse et d'accompagnement pour les futures collaborations entre les secteurs public et privé.

La notion de PPP est bien définie légalement et pourtant, aux yeux du grand public, la compréhension de ces partenariats et des enjeux s'y rapportant est limitée. Les

interrogations sous-jacentes sont également récurrentes dans le débat sociopolitique de la province.

Cette étude vise à établir un modèle de compréhension des PPP tels qu'ils sont conçus et exécutés au Québec au travers d'une approche théorique puis pratique. L'illustration de la construction du nouveau Campus de l'Université du Québec à Rimouski (UQAR) sur le nouveau site de la ville de Lévis permettra d'établir la comparaison avec le modèle théorique développé par l'Agence des PPP et de porter un regard critique sur cette réalisation.

Pour effectuer ce travail, nous avons divisé l'étude en plusieurs grands chapitres. Le premier chapitre servira à développer et à présenter le thème de cette étude et les raisons spécifiques qui nous poussent à étudier les PPP. Nous y présenterons outre un historique et un éventail du champ d'application de ce type de partenariat, un état de la situation des PPP au Québec par l'intermédiaire de la description de l'entité gouvernementale qu'est l'Agence des PPP et des projets à l'étude.

Dans le deuxième chapitre, outre la stratégie de recherche de la présente étude, nous présenterons un recensement des écrits consacrés à ce thème. Cette revue de littérature nous permettra de définir précisément la notion de PPP, ce qu'il est, ce qu'il n'est pas, les concepts et notions s'y rattachant, tout en identifiant les grands thèmes d'étude consacrés au partenariat public privé. Ce tour d'horizon nous permettra d'identifier les questions et les zones d'ombre subsistant. Ce chapitre fera aussi référence aux objectifs et à l'approche de

recherche de notre travail, à la méthodologie qui nous permet d'atteindre nos objectifs ainsi qu'aux limites de l'étude.

Le troisième chapitre sera consacré à l'étude du cas de la construction du nouveau campus de l'UQAR à Lévis par le groupe AMT. Outre la présentation des objectifs du partenariat et de la finalité du projet, nous étudierons le processus mis en place en amont pour imaginer, décider, concevoir et débiter le partenariat. Ce chapitre sera l'occasion de comparer la réalité d'un PPP aux aspects théoriques développés dans les différents travaux universitaires.

Le quatrième chapitre sera l'occasion d'apporter des commentaires généraux au travers une démarche critique et structurée tout en faisant état des problématiques nouvelles soulevées lors du processus de recherche.

Chapitre I Thème général de la recherche

On l'a dit, les PPP sont une méthode de gouvernance qui, à défaut d'être nouvelle, est d'actualité partout dans le monde, et qui plus est au Québec. Ce premier chapitre est l'occasion d'aborder brièvement l'historique et les champs d'applications des PPP avant de vérifier l'engouement qu'il suscite au Québec au travers un état de la situation à l'échelle de la Province.

I.1 - Historique et champ d'application des PPP

Envisager un partenariat entre l'Etat et un partenaire extérieur issu du secteur privé n'est pas nouveau : dès 1880, la France propose une législation concernant la délégation des services publics. Le concept est donc relativement ancien, mais l'appellation PPP l'est un peu moins. Dès les années 50, les premiers chercheurs faisaient la prédiction que secteurs privé et public seraient amenés à se rapprocher et à travailler sur des projets de grande envergure sous la forme de partenariats (Dahl et Lindblom, 1953). Bien que le New Deal américain orchestré par Roosevelt ait pu être considéré comme point de départ des partenariats public privé (Pongsiri, 2002), ce sont véritablement les Financial Private

Initiative (FPI) décidés par Margaret Thatcher au Royaume-Uni dans les années 80 qui ont lancé cette nouvelle forme de collaboration. A l'époque les FPI font rapidement controverse, et pourtant, c'est l'impulsion qui incitera par la suite quelques pays à suivre un modèle similaire. Citons entre autres la France, les Pays-Bas, l'Australie, l'Irlande, la Finlande, le Portugal, la Norvège et le Japon.

Il paraît évident à la vue de la diffusion planétaire de ce nouveau mode de gestion, que les PPP ne sont pas qu'une mode éphémère ou localisée (Langford, 2002 ; Rondinelli et Iacono, 1996). Chaque pays envisage désormais ce type de collaboration, et ce dans de nombreux domaines : l'aide aux pays en voie de développement (Hulme et Edwards, 1997 ; Van der Heijden, 1987), la R&D (Stiglitz et Wallsten, 1999), la lutte contre la pauvreté (Rom, 1999), la défense nationale (Guttman, 2001), la mise au point de véhicules à moindre consommation énergétique (Dunn, 1999), la gestion des prisons (Schneider, 1999), le renouveau urbain (Johnson et Osborne, 2003 ; Fosler, 1986), les bons d'étude (Levin, 1999), la protection environnementale (Kamienecki et al., 1999), la collecte des ordures (Szymanski, 1996), la gestion de l'eau (Aubert et Patry, 2004), etc.

Voyons maintenant la place qu'ont les PPP au Québec au travers un état de la situation à l'heure actuelle ainsi que les tendances qui se dessinent à court et moyen terme.

I.2 - Situation au Québec

La situation au Québec est représentative de ce contexte mondial. Les partenariats public privé font l'actualité politique. En mai 2005, dans un sondage réalisé par l'institut Léger Marketing sur l'opinion des québécois à l'égard des services publics et des PPP, une grande majorité des québécois se révélait favorable à l'implantation de projets en partenariat public privé. Le degré d'accord augmente si l'on mentionne les règles de transparence et de contrôle de performance des entreprises privées intégrées dans ce type de partenariat. Preuve de la conscience collective et citoyenne de l'existence de ce nouveau modèle de gouvernance, les neuf cent cinq (905) sondés furent consultés suite à une sélection aléatoire.

De plus, cette étude démontra qu'une grande majorité de la population était favorable à ce que l'Etat procède rapidement à l'implantation de PPP. Cette volonté s'est vue respectée puisque un an plus tard, le gouvernement québécois a procédé à l'implantation simultanée de nombreux projet en partenariat public privé, et ce dans un éventail de champs d'application relativement important.

I.2.1 - Les projets de PPP en cours au Québec

A l'heure actuelle, le nombre de projets développés sous la forme de PPP est en effet suffisamment important pour qu'on considère le phénomène comme notable. Voici un tour d'horizon des PPP mis en route par les différents ministères québécois, des projets

pressentis pour être réalisés sur le mode de PPP, ou encore les lois visant au développement de nouveau PPP :

- ☞ **Autoroute 25** : Ce premier projet, dont la valeur est estimée à 400 millions de dollars, porte sur la construction d'un tronçon de l'autoroute 25 sur une distance de 7,2 km pour relier Laval et la région des Laurentides à l'est de Montréal et à la Montérégie.
- ☞ **Autoroute 30** : Ce projet, d'une valeur estimative d'un milliard de dollars, porte sur la construction d'un tronçon autoroutier à quatre voies sur une distance de 35 km entre Châteauguay et Vaudreuil-Dorion sur la rive sud de Montréal.
- ☞ **Aires de service** : Le Ministère des Transports a élaboré un plan de modernisation des aires de service pour doter les autoroutes du Québec d'installations modernes, comprenant des services d'alimentation, des centres d'information et des stations-service.
- ☞ **Soins de santé** : Le gouvernement a déclaré qu'il entend ajouter entre 1 000 et 1500 nouveaux lits dans des centres d'hébergement et de soins de longue durée au cours des prochaines années.
- ☞ **Megahôpitaux** : Deux nouveaux hôpitaux d'enseignement doivent être construits à Montréal, soit le Centre universitaire de santé McGill et le

Centre hospitalier de l'Université de Montréal, communément appelés les megahôpitaux.

☞ **Production électrique :** En octobre 2005, Hydro-Québec a lancé son appel d'offres pour 2 000 MW d'énergie éolienne. Bien qu'il ne s'agisse pas, strictement parlant, d'un projet de PPP, cet appel de proposition présente plusieurs similitudes avec un PPP. En effet, le projet vise un contrat à long terme entre une entité publique et une ou plusieurs entreprises du secteur privé au terme duquel l'entreprise du secteur privé financera, construira et exploitera l'infrastructure à son avantage et partagera ainsi les risques et avantages avec le gouvernement.

☞ **Les partenariats public privé et les municipalités :** À la suite de modifications législatives adoptées récemment, les municipalités sont habilitées à mettre en place des projets en PPP. En effet, la Loi reconnaît aux municipalités la qualité d'organismes publics et elles peuvent donc faire appel aux services consultatifs de l'Agence pour évaluer la faisabilité de leurs projets, choisir un partenaire, négocier et conclure des contrats de PPP. Cependant, bien que les ministères soient tenus de faire appel aux services de l'Agence des Partenariat Public Privé dans certaines circonstances, les municipalités peuvent le faire à leur gré.

On l'a vu, la notion de PPP est acceptée par la population québécoise qui l'a intégrée rapidement, au même titre que le gouvernement. De nombreux Ministères mettent

en effet en place des PPP et, fait important, une structure indépendante a même été créée pour encadrer ces partenariats d'un genre nouveau, c'est l'Agence des partenariats public privé.

I.2.2 - L'Agence des partenariats public privé

Dans le cadre du Plan de modernisation qu'il a amorcé en mai 2004, le gouvernement du Québec a adopté un cadre stratégique comportant des lignes directrices applicables à la mise en œuvre de projets réalisés en PPP. Selon la politique, les organismes publics doivent préparer une analyse de rentabilisation qui évalue la faisabilité des projets et compare la structure du PPP à la structure classique avant que ces projets d'infrastructure et de prestation de services puissent être autorisés.

À cette fin, le gouvernement a fondé, par l'intermédiaire de la Loi sur l'Agence des partenariats public privé du Québec, une agence chargée de le conseiller sur des questions relatives aux partenariats public privé. L'Agence des partenariats public privé du Québec (ci-après l'Agence) est chargée 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.

L'Agence aidera les organismes publics à choisir des partenaires ainsi qu'à négocier, conclure et gérer le cadre contractuel des projets réalisés en PPP. Afin de tirer profit de l'expérience acquise à l'extérieur de ses frontières, l'Agence a conclu une entente avec Partnerships BC, organisme correspondant en Colombie-Britannique. Cette entente

stipule que les parties échangeront des renseignements sur des questions relatives aux partenariats public privé.

Il importe de souligner que les Ministères conservent le pouvoir décisionnel et que la décision d'entamer un projet en PPP sera prise, en dernier ressort, par le Ministère concerné. L'Agence ne reste qu'un outil.

I.3 - Problématiques nouvelles soulevées lors du processus de recherche de l'étude

Les PPP n'en sont qu'à leurs balbutiements et ne sont pas encore suffisamment ancrés dans l'activité gouvernementale pour pouvoir capitaliser les expériences passées. De plus, il semble difficilement possible d'établir un modèle de gestion et d'intégration des PPP vis-à-vis d'autres pays précurseurs, car chacun d'entre eux a une culture, un passé, une société, un modèle politique, un tissu syndical différent, rendant toute comparaison instable.

Pour le moment, les résultats proposés quant au succès des projets en PPP sont paradoxaux. Alors que certains persistent à dire que les PPP sont généralement une réussite -notamment au Québec (Préfontaine, 2005) - d'autres demeurent plus sceptiques : « Les expériences internationales, combinées à une revue de la littérature, nous permettent de conclure que dans la majorité des cas, lorsque l'ensemble des externalités sont prises en compte, les PPP ne sont pas concluants » (Danis, 2004).

L'étude vise donc à comprendre et à analyser ce phénomène nouveau que sont les PPP au Québec. Compte tenu des raisons évoquées précédemment, nous ne pouvons aborder ce sujet que par le biais d'une étude exploratoire et plus précisément à partir d'un cas. Il s'agit d'abord de recenser les écrits dédiés à ce mode de gouvernance afin de repérer les problématiques associées et d'illustrer le cas choisi à la lumière de ces résultats.

Chapitre II Revue de littérature

Nous venons de le voir, cette étude vise à mieux comprendre la notion de PPP et l'utilisation qui va en être fait au Québec. Une grande campagne d'implantation de PPP s'en vient, sous l'impulsion du gouvernement québécois, qui a également mis sur pied, pour encadrer ce nouveau mode de gouvernance, l'Agence des Partenariats Public Privé. Nous allons à présent, au travers une revue de la littérature existante sur ce sujet, mettre en relief les sujets déjà explorés et les problématiques sous-jacentes. Dans un premier temps, nous nous intéresserons à une définition des PPP, avant d'évoquer les facteurs clés de succès de ce type de partenariat, pour enfin conclure sur le mode de gestion mis en place au Québec pour les PPP.

II.1 - Définir les PPP

Le partenariat public privé représente, aux yeux de l'opinion publique, une notion assez floue. Il faut dire que ce type de collaboration connaît des formes bien différentes suivant le pays dans lequel il est mis en place. Expression à la mode, le terme de PPP se transforme progressivement en un phénomène englobant plusieurs types de collaborations, de l'impartition simple à des ententes organisationnelles conjointes voire encore des ententes informelles avec des significations multiples (Linder, 1999 ; McQuaid, 2000 ; Pollitt, 2003). Nous allons donc dans un premier temps poser les bases de ce que nous appellerons PPP, les alternatives existantes, les raisons théoriques de son utilisation massive et les divergences que cela entraîne.

II.1.1 - Les PPP comme ententes contractuelles

Le vocable « partenariat » recouvre diverses réalités aux fondements différents suivant le pays et l'idéologie des gouvernants en place. Au Québec, lorsque l'Etat décide de maintenir ou de conférer le statut de « public » à un service ou un bien, il a le choix de décider quelle structure mettra en œuvre ce bien ou service ; que la structure soit publique, ou privée à but lucratif ou non.

Théoriquement, le Pouvoir exécutif possède cinq options différentes :

- ☞ Une structure ministérielle

- ☞ Un organisme de statut public jouissant d'une marge d'autonomie administrative

- ☞ Une structure de niveau infraétatique à vocation territoriale dont les autorités sont élues

- ☞ Une entreprise du secteur privé à but lucratif ou non lucratif

- ☞ Une instance supraétatique publique ou privée.

Ces options sont pour la plupart (exceptée la cinquième) utilisées suivant la nature et la complexité du bien et du service à mettre en œuvre. De plus, recourir à une entreprise du secteur privé à but lucratif ou non lucratif peut là encore se faire de différentes manières. C'est là que les définitions divergent parfois suivant que l'on se réfère aux travaux universitaires déjà entrepris ou à la politique cadre sur les partenariats public privé. Le PPP est une notion hautement polysémique, on pourrait l'illustrer facilement en confrontant deux approches issues de pays différents. Il nous semble intéressant, pour notre part, de converger vers une définition québécoise de ce qu'est un PPP. Pour cela, nous allons étudier et comparer deux approches : une théorique – universitaire - et une autre politique, dictée par une entité du gouvernement québécois.

II.1.1.a - L'approche universitaire par Mazouz, Fascal et Belhocine.

Brinkerhoff définit le PPP comme étant “a dynamic relationship among diverse actors, based on mutually agreed objectives, pursued through a shared understanding of the most rational division of labour based on the respective comparative advantages of each partner. Partnership encompasses mutual influence, with a careful balance between synergy and respective autonomy, which incorporates mutual respect, equal participation in decision making, mutual accountability and transparency”. C'est là la définition la plus aboutie.

En effet de nombreux autres auteurs, dans leur définition, mettent en avant tantôt les obligations mutuelles et la confiance qui doit prévaloir entre les partenaires (*Muetzefeldt, 2001*), tantôt la dimension purement commerciale du partenariat (*Chalmers et David, 2001*).

Ces définitions, quel que soit leur ancrage idéologique scientifique, ne considèrent les PPP que théoriquement. Comprendre les PPP, c'est avant tout comprendre quelles formes ils peuvent prendre.

II.1.1.a.i. Les formes de PPP (Belhocine, Fascal et Mazouz, 2005)

Les auteurs présentent de manière claire et précise les formes que les PPP peuvent prendre, où qu'ils soient appliqués :

L'impartition : C'est la forme la plus ancienne de PPP. Les autorités publiques impartissent à l'entreprise privée certaines fonctions techniques, assez simples. Le partenaire privé est l'employeur des ressources humaines mises à contribution. Cette forme

de collaboration peut être illustrée par le cas suivant : l'entretien d'un bâtiment gouvernemental par une entreprise privée.

L'affermage - Type A : L'entreprise privée construit un actif et le loue à l'Etat. Les actifs appartiennent à l'entreprise privée mais sont utilisés par l'Etat en échange d'un loyer. Cette forme de collaboration peut être illustrée par le cas suivant : une entreprise de construction bâtit une Université et l'équipe, et l'Etat paye un loyer pour pouvoir utiliser les locaux.

L'affermage - Type B : A l'inverse du cas précédent, les actifs appartiennent à l'autorité publique. Ces actifs sont alors confiés à une entreprise privée pour leur exploitation. Cette forme de collaboration est illustrée en Europe par certains réseaux de transports en commun.

La concession : Le partenaire privé se charge de la construction de l'actif et l'exploite pour une période déterminée avant de le céder ou de le revendre à l'Etat. Cette forme de collaboration est illustrée au Québec par l'autoroute 407 ou encore en Europe par le Viaduc de Millau.

Ci-après un tableau récapitulatif des principaux modèles de PPP :

	Impartition	Affermage A	Affermage B	Concession
Durée	1 à 5 ans	10 - 12 ans	10 - 12 ans	20 - 30 ans
Source de revenus	Paiements de l'Etat	Loyer payé par l'Etat	Tarifications à l'usage + subventions de fonctionnement	Tarifications à l'usage + subventions de fonctionnement
Responsabilité	Etat	Etat	Partenaire Privé	Partenaire Privé
Origine du capital	Etat	Partenaire Privé	Etat	Concessionnaire, parfois avec un apport de fonds publics

tableau 1 - Les principaux PPP selon Belhocine et Mazouz

On peut constater que suivant que l'on se place dans une optique managériale, une optique politique ou bien encore idéologique (les angles d'approche sont multiples), on peut établir plusieurs types de PPP.

Mazouz et Belhocine ont établi une typologie « orientée projet ». A partir de deux critères simples, à savoir la capacité pour un service public à générer des projets et la proximité de sa clientèle cible, ils ont réussi à identifier quatre types de PPP. Leurs résultats sont synthétisés dans le tableau ci-après.

		<i>Proximité de la cible</i>	
		Proche	Eloignée
<i>Capacité à générer des projets</i>	Elevée	<i>I – Partenariat Circonstanciel</i> Dicté par des impératifs de gestion, d'expertise, d'injection de capitaux privés.	<i>II – Partenariat Élémentaire</i> Recherche d'économie, d'efficacité et d'efficience.
	Faible	<i>III – Partenariat Symbiotique</i> Découle d'une vraie communauté de pratiques, de convergences des valeurs et des intérêts.	<i>IV – Partenariat Prospectif</i> Dicté par des enjeux stratégiques à l'échelle des nations et gouvernements.

tableau 2 - Une typologie des PPP

Cette typologie fournie permet d'identifier, par analyse, les enjeux, les défis, les avantages et risques des projets de PPP. Autant de facteurs qu'il semble intéressant d'appréhender si l'on veut avoir une base pour comprendre les PPP dans leur intégralité.

II.1.1.a.ii. Les enjeux, défis, avantages et risques des PPP

Comme on l'a dit précédemment, comprendre les PPP implique d'avoir une base connue sur laquelle se référer afin de considérer chaque élément qui pourrait, de par son influence, jouer sur ce même succès. Le tableau ci-dessous, tiré de l'étude de Belhocine, Facal et Mazouz, résume ces éléments.

TYPE DE PARTENARIAT	ENJEUX	DEFIS DE GESTION	AVANTAGES PRESUMES	RISQUES
PPP Circonstanciel	. Partage de pouvoir	. Arrimage des méthodes et des processus de travail	. Mobilisation des actifs privés	. Barrières à la sortie élevées
PPP Élémentaire	. Respect des standards du service public	. Le suivi, le contrôle et la maîtrise des coûts	. Réduction des coûts	. Choix inapproprié du partenaire privé . Perte d'expertise . Extrême sensibilité de l'opinion publique
PPP Symbiotique	. Mise en place de mécanismes de coopération et d'ajustement	. Maintien de la viabilité du partenaire privé	. Prolonge l'action gouvernementale dans un esprit de service public . Peu de conflits majeurs . Sensibilité sociale positive	. Dilution des responsabilités . Affaiblissement des capacités opérationnelles du partenaire privé
PPP Prospectif	. Réduction de la zone d'incertitude	. Prise de décision et marge de manœuvre pour la résolution de problèmes . Droit de propriété et partage de revenus	. Compétitivité et avantage concurrentiel national	. Monopole de l'expertise par le partenaire privé . Transfert de connaissances

tableau 3 - Enjeux, défis, avantages et risques des PPP, selon Belhocine et Mazouz

Voilà pour la typologie et la définition de PPP tel qu'envisagé théoriquement.

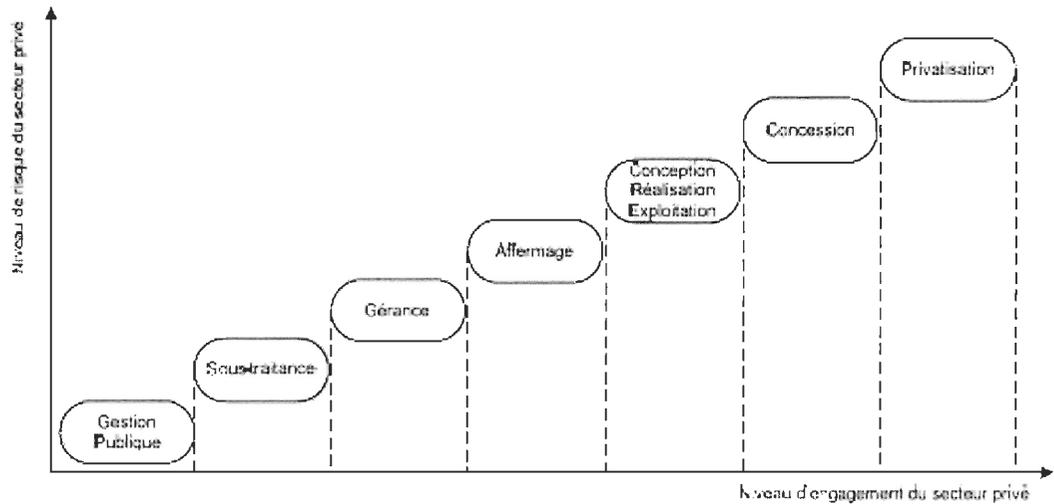
Voyons maintenant le versant politique de la notion de PPP.

II.1.1.b - L'approche politique par le Secrétariat du Conseil du trésor

Le Secrétariat du Conseil du trésor, dans son document de politique-cadre sur les partenariats public privé, définit la notion de PPP comme étant un contrat :

- ☞ à long terme par lequel un organisme public associe une entreprise du secteur privé à la conception, la réalisation et l'exploitation de projets de l'administration publique;
- ☞ qui établit un partage des responsabilités, des risques et des bénéfices entre les partenaires public et privé;
- ☞ qui stipule des résultats à atteindre pour améliorer une prestation de services aux citoyens.

Cette définition, somme toute relativement vague peut se voir compléter par la figure ci-dessous. Les PPP sont en fait vus comme des projets dans lesquels le secteur privé est tantôt intégré à la conception, à la réalisation, à l'exploitation et au financement du projet. On remarque alors que la privatisation et la sous-traitance ne sont pas considérées comme des PPP. En effet, la sous-traitance se définit comme un transfert d'activités qui présentent un niveau peu élevé d'engagement et de risques alors que de son côté la privatisation se traduit par une cession définitive de la responsabilité d'un bien ou d'un service qui était auparavant au service public.



Conception	Publique	Publique	Publique	Publique	Privée	Privée	Privée
Construction	Publique	Publique	Publique	Publique	Privée	Privée	Privée
Financement	Public	Public	Public	Public	Public	Privée	Privée
Exploitation	Publique	Privée	Privée	Privée	Privée	Privée	Privée
Maintenance	Publique	Publique	Privée	Privée	Privée	Privée	Privée
Propriété	Publique	Publique	Publique	Publique	Publique	Privée avec remise au public	Privée
Tarification de l'utilisateur	Possible	Possible	Oui (par le public)	Oui (par le privé)	Possible	Possible	Oui (par le privé)

Figure 1- Récapitulatif des modes de gestion des grands projets publics

Sont donc considérés comme PPP les projets en gestion déléguée et les partenariats qui consistent à céder au secteur privé l'ensemble des responsabilités de conception, de réalisation d'exploitation et de maintenance (voire le financement) d'une infrastructure publique.

Affermage, concession, gérance et certains types d'impartitions sont donc partie intégrante du vocable de PPP.

Voici textuellement, les définitions portées au glossaire dans le document évoqué :

Gestion déléguée : Expression principalement utilisée en France qui signifie qu'une autorité publique confie la gestion d'un service public tarifé aux usagers à un partenaire externe (privée, publique ou société mixte).

Cette formule couvre les types de contrats suivants :

Affermage : Contrat dans lequel une collectivité cède l'exploitation d'infrastructures publiques à une société délégataire. Une tarification des usagers couvre les frais de cette société.

Concession : Modèle identique au modèle « conception – réalisation – exploitation et financement » excepté que le partenaire privé est rémunéré selon une tarification aux usagers plutôt que par le partenaire public.

Gérance : Contrat où une collectivité cède l'exploitation d'infrastructures publiques, mais conserve le rôle de percevoir la tarification aux usagers.

Impartition : Le concept est similaire à la gestion déléguée mais il s'applique généralement à un service public existant. L'impartition implique souvent un transfert d'employés du secteur public vers l'entreprise privée qui obtient le contrat d'impartition. L'impartition peut englober aussi les modèles de PPP définis précédemment. À noter toutefois que ce ne sont pas tous les projets d'impartition qui sont considérés comme des PPP. Cela dépend de la complexité du projet, du niveau de risque transféré au secteur privé et de son niveau d'engagement. L'impartition de services de base (service de paye, support bureautique) n'est généralement pas considérée comme un PPP tandis que l'impartition dite

stratégique comme la prise en charge de l'ensemble des technologies de l'information d'un organisme public ou la mise en oeuvre d'un service centralisé de collecte et de gestion des produits d'épargne d'un gouvernement s'apparente tout à fait au PPP.

Il semble donc, à quelques petites nuances près, que la notion de PPP soit partagée et définie qualitativement de manière équivalente suivant les deux approches envisagées. L'approche de Mazouz et Belhocine, mettant en relief une typologie basée sur la proximité de la cible et la capacité à générer des projets nous a permis d'entrevoir les enjeux, les défis, les avantages et les risques de chacun des PPP identifiés (à savoir circonstanciel, symbiotique, prospectif et élémentaire). Etudions de manière plus globale les raisons qui poussent un gouvernement à choisir le PPP comme mode de gouvernance dans leur pays.

II.1.1.c - Pourquoi choisir la formule de PPP ?

Bernier, en 2005, définissait quatre situations pour lesquelles la formule de PPP est préférée par le gouvernement aux autres alternatives. Premièrement, lorsque le niveau de technicité requis est élevé dans le cadre du projet et que les instances publiques n'ont pas l'expertise suffisante pour espérer pouvoir satisfaire aux objectifs du projet. Deuxièmement, un PPP sera préféré lorsque le secteur public n'a pas les ressources financières suffisantes et que le projet nécessite des investissements conséquents. Le fait que le financement du projet repose plus sur le contribuable que sur les citoyens bénéficiaires du service est l'une de ces situations et enfin quand le secteur privé est mieux à même de répondre aux critères de qualité et d'efficacité d'un bien ou d'un service d'intérêt collectif.

Cela ne nous renseigne cependant pas sur les avantages présumés des contrats en PPP. On emploie le terme présumé car à l'heure actuelle, l'avancement de la politique d'implantation de PPP est trop limitée pour pouvoir tirer des conclusions, et nous le verrons plus tard, ces avantages sont réfutés par certains théoriciens. Précisons que ces avantages présumés sont partagés mais concernent globalement les trois entités reliées au projet, à savoir le secteur public, le secteur privé et enfin le citoyen, qui lui, a le rôle de client et d'utilisateur du service ou du bien produit.

- ☞ Le principal avantage est de pouvoir garantir aux citoyens un bien ou un service utile à leurs besoins, tout en respectant les principes inhérents aux services publics. Nous allons lister ci-dessous les avantages intrinsèques à cette nouvelle forme de relation contractuelle :
- ☞ Les risques sont évalués rigoureusement et assumés par le partenaire le plus à même de les gérer, de les catalyser ou de les nuancer.
- ☞ La prestation offerte au final est de meilleure facture du fait de l'expertise dont auront su faire profiter les entreprises privées au projet.
- ☞ Le projet est réalisé sous la forme d'une solution intégrée, développée par une seule entreprise : les morcellements disparaissent et permettent de diminuer le cycle de vie du projet et aussi de réduire les coûts.

- ☞ La productivité des administrations publiques se voit augmentée du fait de la mise en place de solutions novatrices, et de l'émulation entre les deux secteurs.
- ☞ L'innovation est permise du fait qu'une fois fixés les objectifs de l'entente contractuelle, l'entreprise privée a le choix de mettre en place outils, procédures, technologies, matériaux.
- ☞ La gestion budgétaire se retrouve facilitée car l'entente entre partenaires fixe a priori le prix pour réaliser le projet.
- ☞ Certains projets peuvent se révéler être des sources de revenus additionnels dans la mesure où l'infrastructure mise en place pour réaliser le projet excède la capacité nécessaire pour combler les besoins immédiats.
- ☞ Les entreprises, fortes de l'expérience capitalisée dans le cadre de ce genre de partenariat, peuvent se permettre de vendre cette expertise singulière à l'échelle provinciale, fédérale et même internationale.
- ☞ Enfin, la procédure de sélection du partenaire privé, quand elle a lieu, permet aux autorités publiques de faire jouer la concurrence et de s'engager avec le meilleur candidat suivant les critères retenus.

II.1.1.d - Les divergences naissantes

Les PPP, à beaucoup faire parler d'eux, ont aussi trouvé leurs détracteurs. Se basant tantôt sur les expériences étrangères que sur les mêmes modèles théoriques utilisés par les instances en charge de gérer ces nouveaux types de contrats, les arguments s'accumulent. Tantôt pour critiquer le modèle en question, tantôt pour nuancer les divers avantages exposés.

Christian Rouillard, en 2006, traite de deux grandes dimensions qui, à défaut de moderniser l'état, l'affaiblissent : une première dimension traitant de l'argument du jeu du marché concurrentiel et une seconde traitant de l'argument du partage des risques.

Concernant l'argument du jeu du marché concurrentiel, celui-ci qualifie le marché d'oligopole dans la mesure où la demande d'expertise ne peut être satisfaite que par quelques entreprises. En effet la relation entre le niveau d'expertise demandé et le marché concurrentiel est inversement proportionnelle. Or, sur le genre de contrat évoqué, l'expertise attendue est importante. Au final, on risque de se retrouver à chaque appel d'offre avec une offre concurrentielle réduite du fait des exigences techniques et de l'expertise nécessaire au projet. Cette situation ne s'arrange pas à long terme puisque le contrat qui sera signé entre secteur public et secteur privé garantira à ce dernier un monopole sur la durée de l'engagement – relativement élevé, on l'a vu dans la définition des PPP. De plus, au moment du renouvellement du contrat, c'est encore l'entreprise sortante qui sera la plus à même de satisfaire aux besoins puisqu'elle aura développé une expertise supplémentaire le temps du premier contrat. Ces arguments nous font en effet

nous demander si les PPP permettent de mettre en compétition un marché suffisamment concurrentiel pour que les collectivités publiques puissent en tirer avantage ?

Concernant l'argument du partage des risques, l'idée qui structure l'argumentation évoque le fait que le secteur privé, lorsque qu'il a évalué le risque, le monétarise, ce qui paradoxalement le fait disparaître. Le partage n'est alors plus ce qu'il était puisque l'entreprise privée fait payer ce risque, elle ne l'assume plus entièrement. La gestion du risque consiste en un ensemble de processus visant à réduire la probabilité d'occurrence d'un événement ou à mitiger, voire éliminer, les conséquences de cet événement. Dans la mesure où ce risque est monétarisé, il disparaît. Pour régulariser cette faveur, les risques devraient subir une évaluation financière avant que les bénéfices ne soient déterminés. Le danger est donc de voir des entreprises profiter de ces coûts d'opportunité et d'accepter des contrats où les risques seront élevés sans être forcément gérables. Il faut encore ajouter à cela que les coûts sont généralement surestimés plutôt que sous-estimés, ce qui laisse tout le loisir aux entreprises d'augmenter leur marge bénéficiaire. Ces arguments nous font nous demander si la notion de partage de risque ne va pas dériver vers une exagération de ceux-là, ou à une identification tronquée par des arguments mercantiles ?

Ces problématiques, même si elles semblent ciblées sur des points précis, nous ramènent à une notion fondamentale à court terme dans la conduite d'un projet : son succès.

II.2 - Succès et facteurs critiques de succès (FCS)

Nous l'avons vu dans l'approche de cette étude, la notion de succès ne semble pas définie de manière précise, dans le cadre des projets en PPP. Cette notion est pour le moins essentielle si l'on veut définir celle de PPP. Nous allons donc définir ce qu'est un succès de projet, et par extension, le succès d'un PPP.

II.2.1 - Le succès d'un projet

« Le succès est un résultat heureux, une réussite »

Le Petit Larousse, 1999

Il semble évident qu'aucun consensus n'existe à l'heure actuelle quant à la définition du succès d'un projet. Longtemps considérée comme évidente, la notion de succès est un concept ambigu, englobant et multidimensionnel dont la définition est contextuelle (Ika, 2004). On s'aperçoit rapidement que les écrits de la littérature confondent le concept de succès d'un projet avec d'autres notions telles que performance, efficience, efficacité (Belout, 1998). La performance fait intervenir la notion de valeur ajoutée et de réponse aux objectifs en terme de coût, de temps et de qualité (Ika, 2004). Elle intègre donc à la fois la notion d'efficience et d'efficacité. L'efficience définit le résultat obtenu en regard des ressources et moyens mis en œuvre pour la production des extrants désirés alors que l'efficacité définit le résultat obtenu en regard des buts et objectifs visés par le projet (O'Shaugnessy, 1992).

Une vision aussi large implique au final qu'un projet est un succès s'il respecte les contraintes de délai, de coût et de qualité. Comme si le simple « triangle d'or » (Westerveld, 2003) suffisait à définir le succès d'un projet. L'expérience montre que certains projets ayant dépassé une, voire plusieurs de ces contraintes, se sont révélés être, a posteriori, de vrais succès et inversement, des projets respectant scrupuleusement ces contraintes se sont révélés être des échecs cuisants.

Devant un tel paradoxe, on ne peut que considérer la définition du succès de projet comme floue et nébuleuse. Malgré cela, les auteurs s'accordent sur un point : il existe des facteurs critiques de succès. Nous allons donc les identifier dans le cadre de projet classique avant de voir si une extrapolation au PPP est possible.

II.2.2 - Les facteurs critiques de succès d'un projet

« Un facteur est un agent, un élément qui concourt à un résultat »

Le Petit Larousse, 1999

Un facteur critique de succès (que l'on distingue encore des critères de succès) renvoie à des faits, des circonstances et des conditions qui concourent aux résultats d'un projet. C'est un levier que le gestionnaire peut actionner pour accroître ses chances de succès de projet. La recherche sur les facteurs critiques de succès vise à mesurer le succès perçu (Baker et al., 1974). Longtemps les études furent l'image de praticiens relatant leur expérience, sans être vraiment le fruit d'un empirisme scientifique (Hazebroucq, 1993).

C'est à Slevin et Pinto que revient le mérite d'une première proposition de base scientifique des FCS.

II.2.2.a - Les FCS des projets d'après Slevin et Pinto (1986)

Les deux chercheurs ont dans un premier temps défini les facteurs critiques de succès contrôlables par l'équipe de projet à savoir :

- ☞ **La mission du projet** : clarté des buts et objectifs du projet pour tous les membres de l'équipe.
- ☞ **Le soutien de la direction générale**: volonté de fournir les ressources et l'autorité nécessaires au projet.
- ☞ **La planification et la programmation**: spécification détaillée des actions à accomplir.
- ☞ **L'écoute des clients**: écoute active, communication continue et consultation de toutes les parties impliquées.
- ☞ **Le personnel**: recrutement, sélection et formation du personnel nécessaire au projet.
- ☞ **Les tâches techniques**: disponibilité des technologies et des expertises pour l'accomplissement des tâches techniques.
- ☞ **L'approbation du client**: «vente» du projet aux futurs usagers.

- ☞ **Le pilotage et la rétroaction:** qualité de l'information et du contrôle à chaque phase de réalisation.
- ☞ **La communication:** qualité du réseau d'information entre tous les participants.
- ☞ **La gestion des problèmes:** habileté à gérer les crises et les écarts.

À ces dix facteurs «contrôlables» par l'équipe de projet, Pinto et Slevin ajoutent quatre facteurs critiques de succès qui sont considérés comme extérieurs au processus d'implantation du projet et de ce fait incontrôlables par l'équipe. Ces quatre facteurs sont tout autant déterminants du succès. Ils se présentent comme suit:

- ☞ **Les compétences du chef de projet:** ses habiletés interpersonnelles, administratives et techniques et sa capacité à diriger l'équipe.
- ☞ **Le pouvoir et les enjeux politiques:** les jeux de pouvoir à l'intérieur de l'organisation et la perception du projet qu'en ont les membres.
- ☞ **L'environnement:** les événements extérieurs qui affectent positivement ou négativement les opérations de l'équipe de projet.
- ☞ **L'urgence:** la perception de l'importance du projet et du besoin de le réaliser le plus tôt possible.

Les auteurs ont aussi voulu considérer le caractère dynamique du projet et déterminer les FCS pour chacune des phases. Les résultats montrent que dans la phase de planification, les facteurs clés de succès sont la mission du projet, le soutien de la direction générale, l'approbation du client et l'urgence. Dans la phase d'exécution, ce sont la mission du projet, les compétences du chef de projet, la gestion des problèmes, la planification et les échéanciers, les tâches techniques et l'écoute des clients. Enfin, dans la phase de clôture, les facteurs clés de succès des projets sont plutôt les tâches techniques, la mission du projet et l'écoute des clients.

On a donc là une base et un recensement complet des FCS des projets. Il s'agit de consulter la littérature quant à ces FCS des projets en PPP.

II.2.2.b - Les FCS d'un PPP

Les FCS d'un projet en PPP ont souvent été traitées indépendamment dans des études portées sur un pays. Difficile dans ces conditions de les prioriser tant ils dépendent de la forme de PPP envisagée, de la manière dont il a été conçu et de son environnement externe. Nous allons pourtant, sur la base de ces différentes études et grâce notamment à une étude menée au Royaume Uni, résumer les FCS recensés dans le cadre de PPP.

Critical success Factor	Source
Strong private consortium	Jefferies et al. (2002)
	Tiong (1996)
	Birnie (1999);
Appropriate risk allocation and risk sharing	Qiao et al. (2001)
	Grant (1996)
Competitive procurement process	Jefferies et al. (2002)

	Kopp (1997)
	Gentry and Fernandez (1997)
	Stonehouse et al. (1996)
Commitment/responsibility of public/private sectors	Kanter (1999) NAO (2001b)
	Qiao et al. (2001)
Thorough and realistic cost/benefit assessment	Brodie (1995) Hambros (1999)
	Qiao et al. (2001)
Project technical feasibility	Zantke and Mangels (1999)
	Jefferies et al. (2002)
Transparency in the procurement process	Kopp (1997) Gentry and Fernandez (1997)
	Qiao et al. (2001)
Good governance	Frilet (1997) Badshah (1998)
	Bennett (1998)
Favorable legal framework	Boyfield (1992) Stein (1995) Jones et al. (1996)
	Qiao et al. (2001)
Available financial market	Jefferies et al. (2002) McCarthy and Tiong (1991) Akintoye et al. (2001b)
	Qiao et al. (2001)
Political support	Zhang et al. (1998)
Multi-benefit objectives	Grant (1996)
	Stonehouse et al. (1996)
Government involvement by providing guarantees	Kanter (1999) Qiao et al. (2001)
Sound economic policy	EIB (2000)
	Qiao et al. (2001)
Stable macro-economic environment	Dailami and Klein (1997)
	Boyfield (1992)
Well-organized public agency	Stein (1995)

	Jones et al. (1996)
	Finnerty (1996)
	Stonehouse et al. (1996)
Shared authority between public and private sectors	Kanter (1999)
	Social support Frilet, 1997

Tableau 4 - Liste des FCS des PPP au Royaume Uni selon Bing Li

Ce recensement exhaustif de ces facteurs critiques de succès ne peut être l'objet d'une priorisation pour le cas du Québec à l'heure actuelle. Cependant, certains se sont penchés sur les conditions de succès des PPP au Québec.

II.2.2.c - Les conditions de succès des projets de PPP au Québec

A défaut d'une base d'étude traitant des FCS sur les projets en PPP au Québec, irréalizable à l'heure actuelle étant donné l'état d'avancement de la politique d'implantation de PPP, certains chercheurs se sont attelés à identifier les conditions de succès de tels projets.

Aubert et Patry ont défini, à partir des modalités désirables de la coopération entre secteurs privé et public et des renseignements fournis par les expériences déjà entreprises, dix conditions de succès des projets de PPP. Les voici détaillées :

☞ Première condition : un partage équitable des gains.

Les PPP concernent trois groupes d'acteurs : le gouvernement, les entreprises privées et les citoyens-usagers. Chacun de ces acteurs doit trouver bénéfique à la mise en place d'un tel partenariat, à savoir respectivement un allègement des

responsabilités, un développement d'expertise et des services de meilleures qualités, avec dans les trois cas, les conséquences bénéfiques que cela implique.

☞ *Deuxième condition : un appui inconditionnel des dirigeants politiques.*

Les changements induits par l'introduction des projets de PPP doivent être appuyés solidement par les instances politiques afin de faciliter la tâche des maîtres d'œuvre et de légitimer ces changements aux yeux de l'opinion publique.

☞ *Troisième condition : une démarche légitime.*

Il est capital de communiquer sur le bien-fondé d'une démarche de PPP afin d'en assurer la légitimité et par voie de conséquence sa réalisation. Non seulement auprès des citoyens usagers mais aussi auprès des fonctionnaires et employés qui participeront au projet.

☞ *Quatrième condition : la protection des droits des travailleurs.*

Le gouvernement se doit de clarifier les règles du jeu vis-à-vis des employés et de leur statut (indexé sur celui des travailleurs de la fonction publique) dès le début du projet en PPP afin de rassurer les entrepreneurs et leurs employés.

☞ *Cinquième condition : des ressources humaines de qualité.*

Le gouvernement doit disposer de l'expertise nécessaire afin de gérer la relation contractuelle privé-public et de fixer les objectifs de la collaboration. Rôle et fonction que les fonctionnaires n'ont pas dans leur activité dite « normale ».

☞ **Sixième condition** : *une évaluation rigoureuse de la performance des services publics.*

Evaluer la performance du secteur public permet de déterminer les activités pour lesquelles il doit avoir recours aux entrepreneurs du secteur privé. Ceci afin de générer des bénéfices par le biais de ces ententes et d'être en mesure de répondre aux critiques qu'entraînera leur démarche.

☞ **Septième condition** : *une définition précise des objectifs visés.*

Si le gouvernement veut que les citoyens tirent bénéfice des projets de PPP, celui-ci doit définir en amont de l'entente ses objectifs en matière de coût, d'investissement, de niveau de service au travers d'indices vérifiables. Ce cahier des charges permettra de définir le besoin des usagers et par conséquent de satisfaire leurs besoins.

☞ **Huitième condition** : *une régie efficace des ententes.*

Il est indispensable, vu l'échelonnement général des projets de PPP, de posséder une structure capable d'exercer un contrôle dynamique le temps du

projet, afin de veiller à l'obtention des résultats initialement établis et aussi afin de gérer les ajustements nécessaires en cours de route.

☞ *Neuvième condition : une sélection rigoureuse des partenaires.*

Le secteur ne doit pas se résoudre à établir des liens pérennes avec un partenaire privé ni même négliger le choix de celui-ci. Rappelons qu'au travers d'un projet en PPP, c'est l'image de la fonction publique qui est notamment en jeu. Il convient donc de faire des choix de collaboration judicieux sans se résoudre à effectuer ce choix sur des seuls critères économiques. Il faut penser stratégie avant tout.

☞ *Dixième condition : le design d'une entente originale.*

Les projets de PPP ne possèdent pas de carcans garantissant le succès. Une collaboration public privé qui se veut performante se doit d'être originale et doit s'adapter au projet, à son environnement et à ses objectifs : ainsi, au gouvernement du Québec de respecter son contexte social et politique.

Les conditions énumérées ci-dessus ont plusieurs fois été reprises par d'autres auteurs, sous des appellations parfois légèrement différentes. Préfontaine, outre les conditions déjà évoquées, identifie une condition de succès supplémentaire, à savoir :

☞ *La communication entre les parties.*

Tous les groupes qui sont touchés de près ou de loin par le projet devraient prendre part aux négociations, syndicats compris. Ceci afin de clarifier les tenants et les aboutissants du projet en PPP aux yeux de toutes les parties prenantes.

En plus d'avoir mis sur la notion de PPP une définition propre à son existence au Québec, nous avons tenté de comprendre comment juger du succès de ce type de projet. Comprendre ce nouveau genre d'entente contractuelle passe enfin par une définition de leur genèse, soit la manière dont ils voient le jour, actuellement au Québec.

II.3 - L'élaboration des PPP au Québec

Dans cette partie, nous ferons référence au guide d'élaboration du dossier d'affaires mis en place par l'Agence des PPP de Québec. L'Agence, que nous avons présentée précédemment, décrit ce processus comme rigoureux et transparent, intégré au processus décisionnel gouvernemental. Chaque PPP exige une approche sur mesure, mais son élaboration suit néanmoins un cadre défini qui ne se substitue pas à celui du gouvernement mais qui reste un outil. On pourrait qualifier ce processus de bonne manière en ce qui concerne l'élaboration des PPP au Québec.

II.3.1 - Les dix étapes du processus d'élaboration

L'élaboration d'un dossier d'affaires se fait par le biais d'un processus en 10 étapes inter-liées.

Etape 1 : Le besoin

Le processus commence par l'identification et la justification du besoin associé au projet. La situation actuelle et sa problématique associée sont décrites afin de déterminer les principales composantes du besoin. Le tout est validé afin de vérifier la légitimité du projet et du partenariat envisagé.

Etape 2 : Les résultats recherchés

Le besoin identifié à l'étape précédente est traduit en termes de résultats et d'objectifs, sensés traduire le niveau de qualité du bien ou du service à produire. Seront déjà définis l'échéance, les coûts, la qualité, le niveau de satisfaction des citoyens ou des usagers et les risques.

Etape 3 : Les solutions possibles

Cette étude vise à envisager les solutions possibles de répondre au besoin identifié et aux résultats recherchés. Toutes les solutions doivent être envisagées et sont comparées entre elles sans souffrir de jugement.

Etape 4 : L'évaluation et le choix de la solution

Chacune des solutions est évaluée en fonction de critères précis, préalablement définis et pertinents vis-à-vis du besoin identifié. L'analyse détaillée des diverses solutions porte sur différents aspects à savoir :

- ☞ la faisabilité technique et technologique
- ☞ l'incidence sur les ressources humaines
- ☞ les incidences réglementaire, légale et environnementale
- ☞ l'analyse de risques
- ☞ l'analyse financière
- ☞ l'analyse qualitative

∞ l'incidence budgétaire

∞ l'analyse avantages-coûts

Une fois ces facteurs étudiés, le choix de la solution à retenir peut être fait. Notons qu'à ce stade d'étude, on se base sur les méthodes de construction classique de projets publics, sans tenir compte des différents avantages ou inconvénients que pourrait représenter un PPP.

Etape 5 : Appréciation du mode PPP

Cette étape consiste à vérifier si le recours au PPP permettra de livrer la solution la plus vraisemblable et est susceptible d'accroître la qualité ou l'efficacité de la prestation du service. Cette évaluation, bien qu'elle soit préliminaire, permet néanmoins de préciser les raisons pour lesquelles un PPP pourrait être envisagé. On étudie sa légitimité en étudiant les plus values que ce mode de gouvernance pourrait apporter tout en déterminant la capacité du projet à intéresser les entreprises privées.

Etape 6 : La Validation

A ce moment, la décision de valider la solution retenue et d'envisager un PPP est offerte à l'instance décisionnelle appropriée. Plusieurs scénarii sont alors envisageables :

∞ La solution la plus vraisemblable est rejetée, il faut dans ce cas reprendre la procédure à partir de l'étape n°1 (ou suivante dépendamment de l'information supplémentaire nécessaire).

- ☞ La solution la plus vraisemblable est acceptée, il faut alors déterminer si le mode de gouvernance en PPP est adopté (le processus se poursuit) ou si l'on fera appel à un mode de réalisation conventionnel.

Etape 7 : Le projet de référence

Dans le cas où la solution la plus vraisemblable est acceptée et que cette solution doit être mise en œuvre par PPP, on élabore alors un projet de référence. Le projet de référence représente la solution qui sera vraisemblablement livrée par le secteur privé. On cherche à définir un modèle d'affaires viable pour les deux secteurs en proposant la meilleure combinaison possible entre les éléments suivants :

- ☞ les responsabilités et les risques de chacun des représentants des deux secteurs
- ☞ les résultats recherchés et les exigences de performance
- ☞ la durée du PPP et les modalités définissant le retour des actifs sous contrôle public
- ☞ le mode de rémunération du partenaire privé

Etape 8 : Le comparateur public

Parallèlement à l'étape précédente, on cherche à déterminer le coût de réalisation en mode conventionnel de la solution la plus vraisemblable sur une base comparable au projet réalisé en mode PPP.

Etape 9 : Analyse de la valeur

Cette étape sert à comparer laquelle des solutions vraisemblables (prestation en mode conventionnel ou en mode PPP) est la plus avantageuse tant sur le plan qualitatif que quantitatif. Sont notamment pris en compte dans le cas du comparateur public la valeur financière des risques transférables au privé.

Etape 10.1 et 10.2 : La rédaction du dossier d'affaires et la validation

La dernière étape permet de rédiger un rapport de toute l'information traitée au cours du processus et regroupe les diverses conclusions ainsi que les recommandations de mises. Ce rapport servant à la validation ou non du projet et de son mode de gestion.

La figure 2 décrit le processus de choix de gestion tel que prévu par l'Agence.

Les projets de Partenariats Public Privé au Québec : Une étude de cas

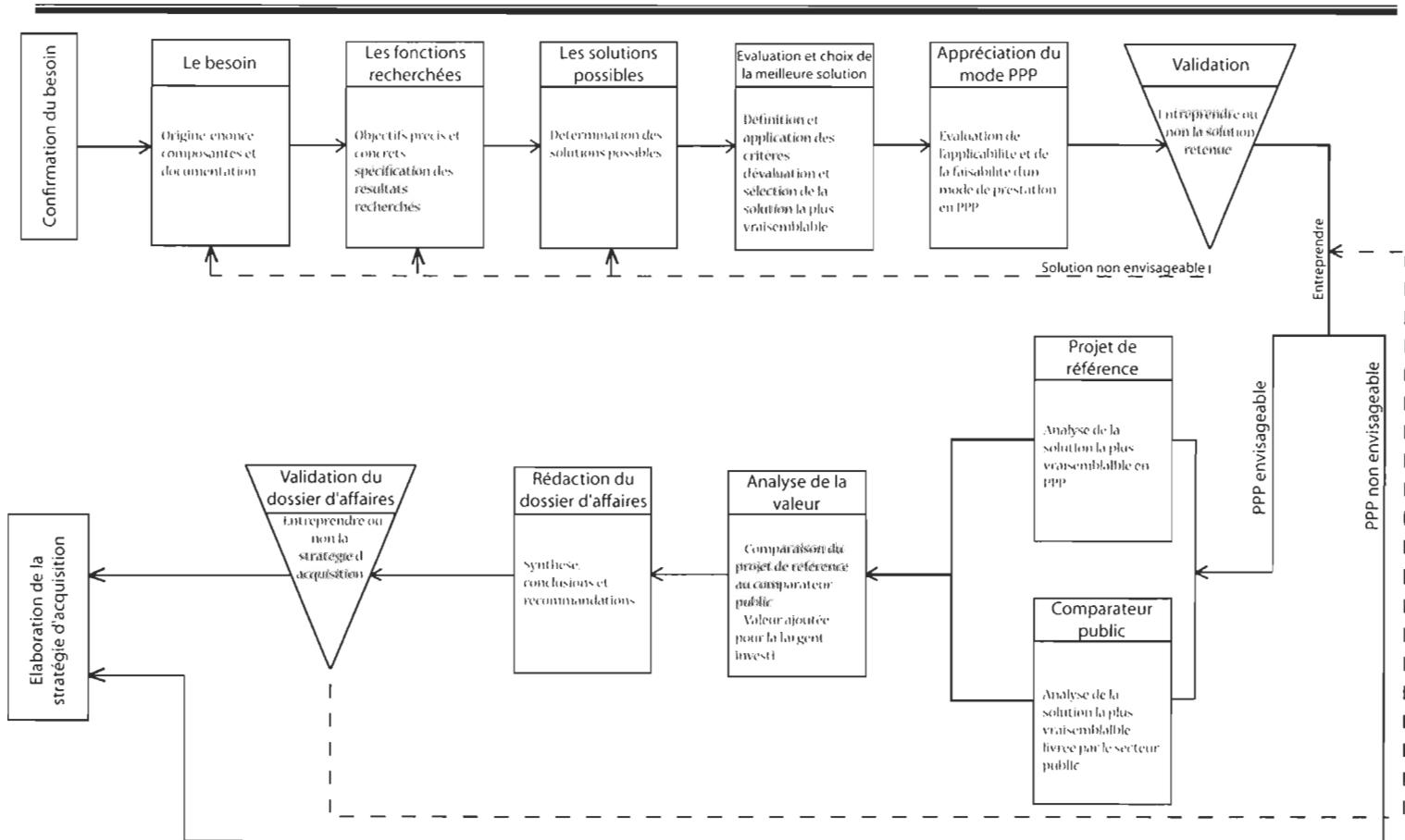


Figure 2 - Schéma du processus du choix de gestion par l'Agence des PPP

II.3.2 - La processus de sélection du partenaire privé

On le voit sur la figure précédente, le processus d'élaboration débouche sur l'élaboration d'une stratégie d'acquisition qui elle-même se décompose en trois phases :

- ☞ Appel d'intérêt

- ☞ Appel de qualification

- ☞ Appel de proposition

Cette revue de littérature nous a permis de définir précisément la notion de PPP, ses facteurs clés de succès ainsi que leur processus d'élaboration au Québec. Cet agrégat nous servira de point de comparaison avec le cas dont nous ferons l'étude par la suite. Etudions maintenant la méthodologie employée pour cette étude exploratoire.

II.4 - Méthodologie de la recherche

Actuellement le manque d'expérience des PPP au Québec ne permet pas de mener d'étude quantitative sur ce sujet. C'est pourquoi c'est une démarche exploratoire que nous avons choisi de mener afin d'avoir une meilleure compréhension de ces partenariats. Cette étude exploratoire est basée sur une étude de cas, à savoir la construction du nouveau campus de l'Université du Québec à Rimouski – Campus de Lévis par l'entreprise québécoise AMT.

L'étude de cas est sans doute l'approche qualitative la plus utilisée dans les recherches en management (Stake, 2000). Malgré sa popularité, il demeure difficile de cerner ce qu'est une étude de cas tant l'utilisation du terme couvre un univers hétérogène. Un cas peut être étudié pour son intérêt intrinsèque ou seulement dans un objectif instrumental (Stake, 2000). Une étude de cas peut comporter plusieurs cas ou un seul (Yin, 2003). Elle peut être mobilisée dans le cadre d'épistémologies positivistes aussi bien que constructivistes. Elle peut viser à construire une théorie (Eisenhardt, 1989) ou en tester plusieurs. Elle peut comporter une forte implication du chercheur sur le terrain ou aucune...

Cette étude a été faite sur la base d'un seul cas mais en combinant trois angles d'attaque différents à savoir :

- ☞ La définition et les typologies des PPP au Québec

- ☞ Les facteurs clés de succès des PPP au Québec

☞ La gestion des PPP au Québec

C'est l'intérêt intrinsèque du cas qui sera étudié pour nous permettre de comprendre le cadre dans lequel il évolue. Nous essayerons à la lueur des informations collectées de développer les problématiques identifiées précédemment concernant les arguments du partage du risque et celui du marché concurrentiel.

Les informations seront recueillies grâce à des entrevues semi-dirigées, annexées en fin d'étude. Nous allons en effet rencontrer les deux chargés de projet attitrés. Celui relié au secteur public et celui travaillant pour le secteur privé.

CHAPITRE III ETUDE DE CAS

Cette étude exploratoire se base donc sur une étude de cas, à savoir la construction du nouveau campus universitaire de l'Université du Québec à Rimouski (ci-après UQAR) et le groupe AMT inc., Ameublement Maurice Tanguay (ci après AMT). Après avoir présenté les deux protagonistes de ce partenariat nous nous emploierons à analyser celui-ci : ses tenants, ses aboutissants, à travers le spectre des thèmes abordés dans la revue de littérature, à savoir la typologie et la définition des PPP, leurs facteurs clés de succès et leur mode d'élaboration. Ce champ d'étude nous permettra d'aborder des thèmes aussi larges que ses caractéristiques contractuelles, le partage des risques et des responsabilités de chacun des partenaires pour finalement critiquer le cas à partir des deux axes majeurs de divergence que l'on retrouve dans certaines études universitaires.

III.1 - Présentation des partenaires

III.1.1 - Le partenaire public : l'Université du Québec à Rimouski

Le besoin de l'Université était clair : offrir aux quelques 2350 étudiants plus d'espace et de meilleures conditions de travail, tout en permettant de gonfler les effectifs et de répondre à un besoin criant dans ce secteur. A moyen terme, le campus doit devenir le pôle universitaire de la région Chaudières Appalaches, attirant par la même occasion investissements et industries diverses.

III.1.2 - Le partenaire privé : Groupe AMT inc.

L'entité incorporée nommée Groupe Commercial AMT Inc. œuvre dans trois principaux secteurs d'activités soit :

- ☞ Le commerce détail

- ☞ L'immobilier

- ☞ Le sport et le socioculturel

Ces secteurs sont détaillés dans la figure X, organigramme des diverses implications de AMT.

Le groupe AMT gère, construit et entretient des bâtiments publics depuis 1992 et son parc immobilier s'élève aujourd'hui à plus de 36000 mètres carrés de surfaces locatives et de 68000 mètres carrés sous gestion. L'approche et la philosophie d'AMT est de développer pour conserver et exploiter et non pour revendre à court terme.

C'est Monsieur Jolicoeur qui est en charge de la planification et de la direction de construction de tous ces immeubles. Notons que l'entretien se fait sous sa responsabilité par le biais d'une équipe d'entretien permanente qui donne tous les services nécessaires au maintien des bâtisses à vocation publique.

Les motivations du groupe à s'engager dans un tel partenariat, pour lesquels c'est d'ailleurs la première expérience, sont diverses. C'est bien sûr une opération financière mais également une action stratégique. A moyen et long terme, le groupe espère non seulement s'engager sur d'autres PPP de ce type grâce à l'image dont ils jouiront de par leur partenariat avec l'UQAR, mais ils souhaitent également profiter de la dynamique locale et profiter de cette nouvelle infrastructure et de ce nouveau pôle d'activité pour investir dans l'espace environnant.

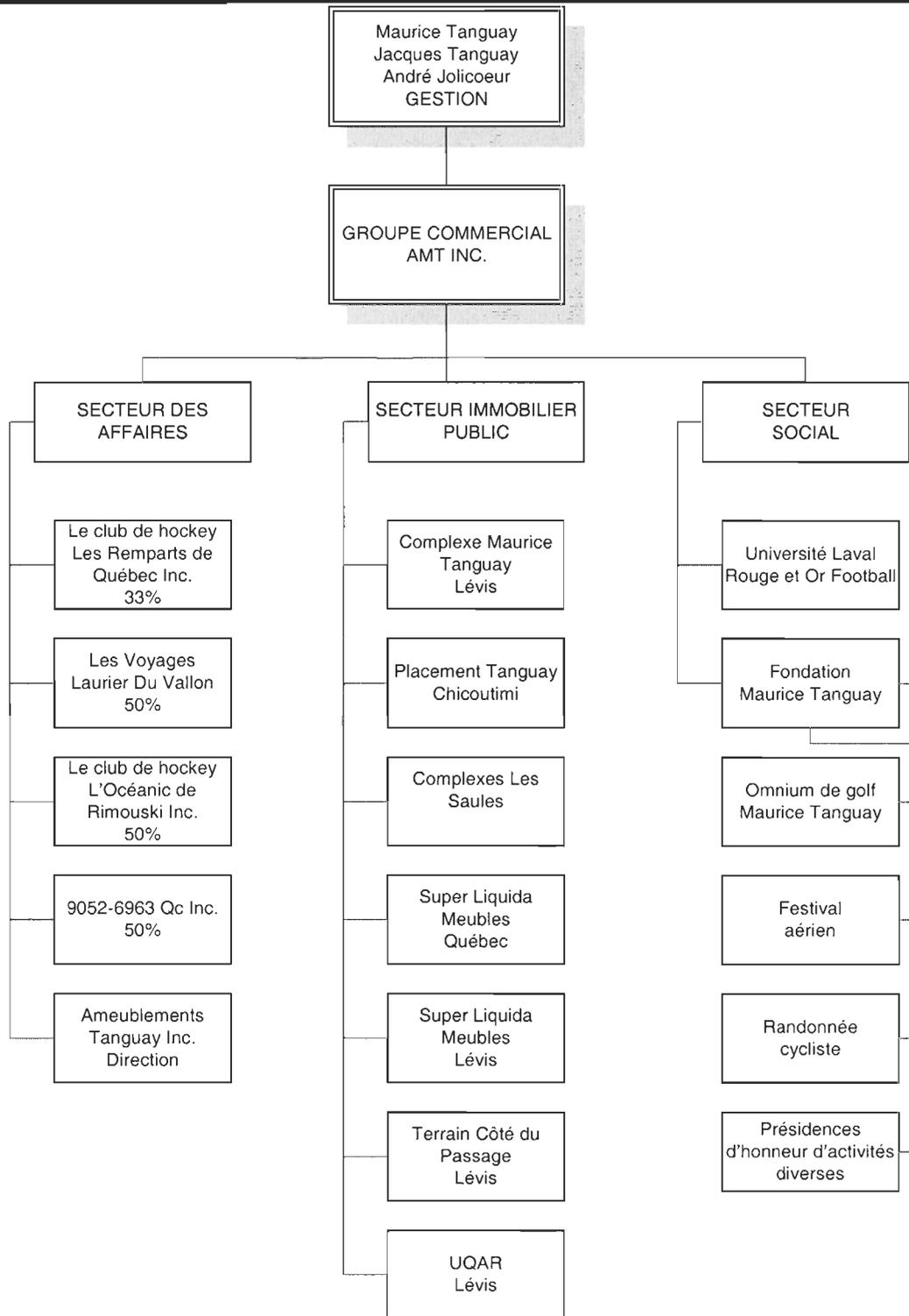


Figure 3 - Les activités du groupe commercial AMT Inc.

III.2 - Description et définition du PPP

III.2.1 - Description du PPP

Le partenariat, outre son originalité, c'est avant tout un projet qui doit aboutir à la livraison d'un livrable, suivant les attentes d'un client. Nous allons donc dans un premier temps définir ce projet dans son intégralité avant de détailler le cadre légal dans lequel il s'inscrit, à savoir la session en emphytéose.

III.2.1.a - La finalité du partenariat

Le partenariat fait travailler ensemble institution publique et entreprise privée. le but de cette dernière, défini dans l'appel d'offre, étant multiple :

- ☞ Proposer un terrain pouvant abriter une bâtisse avec une possibilité d'extension de 20%
- ☞ Construire, et financer le bâtiment universitaire de 12000m², extensible, et répondant aux normes de construction en vigueur
- ☞ Gérer et maintenir en bon état le bâtiment pour les 25 prochaines années. A la fin de ces 25 années-là, le promoteur doit céder la totalité des bâtiments à l'Université pour une valeur de 1 dollar.

A la base, l'appel de proposition était très large étant donné le fait que l'Université voulait laisser libre choix à l'ensemble des institutions scolaires de la région de Lévis

(vieux collège de Lévis, CEGEP, commission scolaire) de pouvoir faire des propositions. Il était donc demandé de fournir à l'UQAR un terrain pour un édifice à rénover ou à construire. A titre d'exemple, la commission scolaire aurait pu proposer de céder une école secondaire qu'ils auraient pu réaménager pour répondre aux exigences techniques.

A l'heure actuelle, le promoteur est connu. Il s'agit de AMT. C'est donc bien une nouvelle bâtisse qui va être érigée sur un terrain qu'il a fallu faire zoner auprès de la municipalité lévisienne. La figure 4 présente l'esquisse du bâtiment tel qu'il devrait voir le jour. Notons aussi que la capacité d'extension dont il était question dès l'appel de proposition sera présente à la mise en service du bâtiment. Le bâtiment universitaire possédera en effet un quatrième étage dès son ouverture. Bien qu'il n'y ait que la structure extérieure de mise en place, cet étage se verra offert à la location jusqu'à ce que l'Université décide d'en prendre possession. Les loyers récupérés à l'échelle de ce quatrième étage serviront à rembourser son aménagement.



Figure 4 - Esquisse présentée par AMT dans sa soumission

III.2.1.b - L'aspect légal

L'originalité de ce partenariat ainsi qu'un des vecteurs de sa mise en place est le cadre légal dans lequel il prend place. AMT signera à la livraison du nouveau campus avec l'UQAR une session en emphytéose. Notre but n'est pas de rentrer dans une définition poussée ou une étude en règle d'articles de droit se rapportant au présent contrat, mais bien de comprendre les tenants et les aboutissants de cet engagement.

Au Québec, les Universités propriétaires de leurs infrastructures ne paient pas de taxes foncières. Ce sont les municipalités qui perçoivent ces taxes normalement. Dans le cas présent, ces taxes sont remboursées par le Ministère des affaires municipales aux municipalités pour que celles-ci ne soient pas lésées. En procédant suivant une structure

normale de PPP, c'est-à-dire dans une structure légale avec un propriétaire et un locataire, c'est ce dernier qui rachète son bail au fil des ans. Le bâtiment appartient alors au promoteur pendant la durée du contrat, et ce promoteur se doit alors de payer les taxes foncières et de les charger à son partenaire public.

Dans le cas du PPP UQAR-AMT, la signature d'une session en emphytéose permet de contourner cette loi puisque une fois en vigueur, elle permet à l'Université d'être considérée comme co-propriétaire du bâtiment et du terrain. Une fois la bâtisse achevée, l'Université s'associe pour une période de 25 ans avec AMT et s'engage lui à rembourser le montant du contrat, comme s'il s'agissait d'un loyer annuel, et est alors exemptée de taxes (suivant la loi énoncée plus haut).

Cela représente un montant approximatif de 500000 dollars par année soit une économie de plus de 12 millions de dollars sur les 25 années à venir : c'est une somme considérable sur un contrat de 25 millions de dollars. La perspective de réaliser une telle économie, même si elle a pesé lourd dans la décision de s'engager dans un PPP revêt néanmoins quelques contraintes qui se révèlent rigides.

Légalement, pour que cet engagement puisse être valide, l'Université se doit d'investir de son côté 2 millions de dollars dans l'infrastructure du bâtiment. Ces deux millions vont donc être investis dans l'aménagement des locaux dits commerciaux, à savoir la librairie, le pub, la cafeteria, ... ainsi que dans l'aménagement des stationnements. Mais

la prévision de ces aménagements oblige l'Université à s'investir tôt dans la construction et la définition technique de l'ouvrage, nous y reviendrons plus longuement ultérieurement.

III.2.2 - Structure du PPP

Nous l'avons vu dans sa définition initiale, le partenariat ne concerne pas uniquement le financement et la construction du nouveau campus, mais également sa gestion et son entretien. Le projet prend place dans un environnement complexe où gravitent de nombreuses parties prenantes, rattachées au chacun des partenaires. La figure 5 est un modèle simplifié de cet environnement qui recense les parties prenantes principales.

Par souci de lisibilité et de synthèse ne figurent pas les entreprises intermédiaires en charge de l'entretien du bâtiment, les enseignes franchisées en charge des services tels que la restauration, ou encore la structure décisionnelle au sein des institutions publiques telles que l'UQAR et le gouvernement. Leur influence et leur importance sont moindres dans l'optique d'une bonne compréhension du cas étudié.

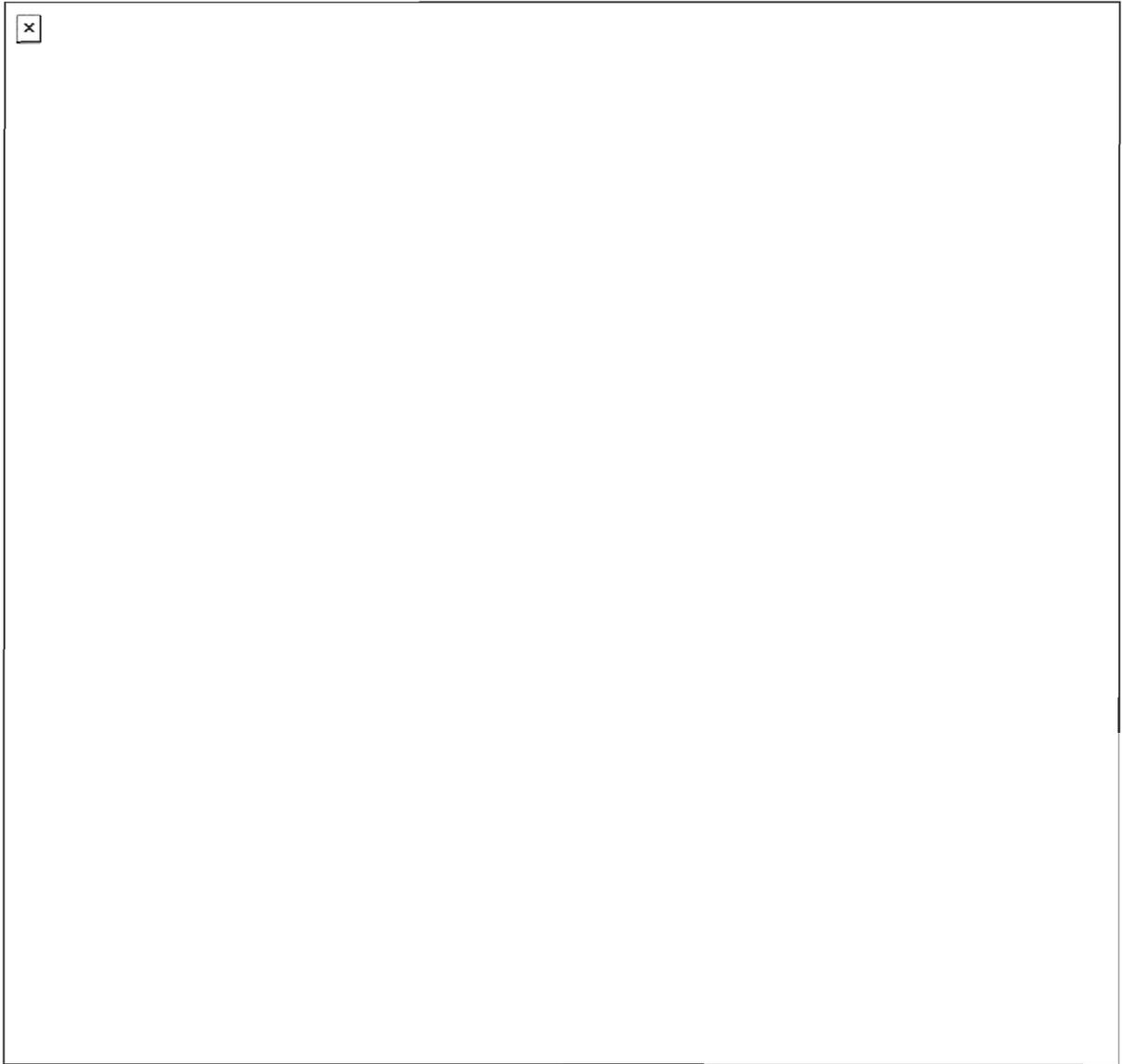


Figure 5 - L'organisation du partenariat

III.2.3 - Le partage des responsabilités

Pour établir un comparatif avec les différentes typologies établies dans le premier chapitre de la présente étude, le tableau 5 permet de récapituler les responsabilités de chacune des parties à partir de la définition et de la structure du PPP, définies précédemment.

	Public : UQAR	Privé : AMT
Conception	◐	◑
Construction		●
Financement	◑	◐
Exploitation	●	
Entretien		●
Propriété	◑	◐

Tableau 5 - Partage des responsabilités entre l'UQAR et AMT

Pour chacune des responsabilités présentées dans la figure X, voyons de manière détaillée de quoi il en retourne :

La conception du bâtiment s'est faite de manière égale entre UQAR et AMT. En effet, même si le projet sous sa forme quasi finale a été présentée par AMT lors de leur proposition à l'appel d'offre, l'intégralité des contraintes de conception avait été définie préalablement par l'UQAR dans un cahier des charges, partie intégrante au document d'appel d'offre. Même une fois retenu, le projet a subi des changements tant à la demande

de l'UQAR que de AMT. Citons comme exemple, le procédé géothermique mis en place, ou l'ajout d'un amphithéâtre sur chacun des étages.

La construction est à l'entière responsabilité du promoteur qui sous-traite cette entité à un entrepreneur. Dans le cas présent, entreprise JE Verreault est en charge de la construction du bâtiment, aidée par les sous-traitants de son choix. La participation de l'UQAR dans la construction du campus est anecdotique et s'apparente à des coordinations simples visant à préparer et à anticiper leur faible part dans l'investissement.

Le financement se fait à hauteur de 23 millions de dollars pour AMT, tandis que dans le même temps, l'UQAR investit 2 millions comme le veut la session d'emphytéose qui sera signée. Ces deux millions sont investis dans la structure intérieure comme extérieure mais sur de petites entités. Citons par exemple : l'apport de terre végétale, l'aménagement de la zone de service de restauration ainsi que la couche supérieure du revêtement de la zone de stationnement.

L'exploitation du bâtiment se fait par l'Université. C'est en effet elle qui dispose des locaux pour dispenser des cours, accueillir les laboratoires de recherche, et les bureaux du corps professoral.

L'entretien est à la seule charge d'AMT qui se doit de respecter les divers plans d'entretien définis par l'UQAR dans leur appel d'offre. Ces plans d'entretien concernent les infrastructures intérieures comme extérieures et traitent autant du déneigement du stationnement que du nettoyage des conduites de ventilation. De la même manière il est

prévu qu'à la fin du contrat, dans 25 ans, le bâtiment soit restitué avec une toiture neuve et des ouvertures partiellement changées.

La propriété est mixte le temps des 25 ans que dure le contrat, ceci est dû au cadre légal qu'est l'emphytéose, comme expliqué précédemment. Cependant, en juillet 2032, le bâtiment deviendra l'unique propriété de l'Université, qui l'achètera pour la somme de 1 dollar.

III.2.4 - Les partages des risques entre les partenaires

Les risques inhérents au projet sont principalement financiers. C'est AMT qui en endosse l'entière responsabilité puisque, quoi qu'il advienne, le montant que l'UQAR remboursera chaque année reste une somme fixe. Si le projet coûte moins cher que prévu, c'est le promoteur qui en bénéficiera et a contrario, tout dépassement de coût sera autant d'argent amputé sur sa marge bénéficiaire. Pour AMT, un des principaux risques réside dans le fait de voir le taux d'intérêt grimper sur les 25 ans que court le contrat. C'est un facteur que le promoteur ne contrôle en effet pas mais qui peut se révéler fortement préjudiciable. Du côté de l'UQAR, le seul risque identifié dans l'immédiat serait de ne pas trouver de locataire pour le financement du quatrième étage : il devrait dans ce cas précis indemniser le promoteur à hauteur de 50 000 dollars par an.

III.2.5 - Comparaison avec les typologies établies

Le cas présenté ne s'apparente pas purement à une concession ou à une gérance au sens propre du terme. Il reste pour autant un PPP au sens strict du terme mais présente une architecture adaptée à son environnement et à sa finalité.

Tenter de classer ce partenariat suivant la typologie établie par Belhocine et Mazouz, reviendrait à qualifier ce PPP de circonstanciel ou d'élémentaire. Suivant l'approche que l'on prend pour analyser le cas, on se rend compte qu'il oscille entre les deux catégories.

Le but initial de choisir le PPP comme mode de gestion n'était pas la recherche d'économies dans la réalisation du projet mais découlait de l'impossibilité pour le gouvernement de débloquer les fonds d'immobilisations suffisants, rendant nécessaire l'injection de capitaux privés pour permettre au projet de voir le jour. Compte tenu des définitions établies par les universitaires, le cas présent est donc bien un PPP circonstanciel.

Cette première partie nous a donc permis de définir le partenariat support à cette étude de cas, de comprendre le rôle et l'influence de chacun des protagonistes, ainsi que la manière dont ils se partagent risques et responsabilités. Avant d'étudier plus en détail la manière dont a été élaboré ce partenariat, nous allons traiter des facteurs critiques de succès de ce projet.

III.3 - Succès et FCS du projet

III.3.1 - Présentation des FCS retenus

L'étude de littérature effectuée au début de ces travaux de recherche a permis d'identifier les FCS des PPP au Royaume Uni. En les analysant à la lueur des conditions de succès des PPP au Québec proposées par Auber et Patry, nous avons isolé une liste de FCS potentiels pour les PPP au Québec, à savoir :

1°) Une approche adaptée à une entente originale :

Il n'existe pas de carcans garantissant le succès d'un PPP. Si elle veut être performante, l'entente se doit d'être originale et adaptée à l'environnement et aux objectifs du partenariat.

2°) Une régie des ententes efficace et bien organisée :

Un PPP nécessite une structure capable d'exercer un contrôle dynamique au long du projet, afin de veiller à l'obtention des résultats prévus et de gérer les ajustements nécessaires.

3°) Un gouvernement engagé qui fournit des garanties :

Quel que soit le secteur visé, ces garanties financières permettent de rassurer les investisseurs privés quant à la faisabilité et à la viabilité du partenariat.

4°) Un accord sur un partage équitable des gains :

Chaque secteur doit trouver bénéfice à la mise en place d'un PPP. Ces bénéfices doivent être partagés et respectés.

5°) Une définition des objectifs visés :

En amont de l'entente, chacun des participants doit définir clairement ses objectifs en matière de coût, d'investissement et de niveau de service au travers d'indices vérifiables.

6°) La légitimité de la démarche :

Afin d'obtenir un support social maximal, il est capital de communiquer sur le bien-fondé d'un partenariat public-privé afin d'en assumer la légitimité et par conséquent la faisabilité. Cette communication est tant interne qu'externe.

7°) Un cadre légal adapté :

Le gouvernement se doit de clarifier les règles du jeu vis-à-vis des employés et de leur statut ainsi que la législation dans lequel le partenariat se déroulera.

8°) Un support des dirigeants politiques :

Une attitude positive des figures politiques en place vis-à-vis du partenariat permettra de faciliter la tâche des gestionnaires et de légitimer encore davantage le PPP aux yeux de l'opinion publique.

9°) Une répartition et un partage des risques :

Chaque risque inhérent au partenariat doit être associé au secteur le plus à même de le supporter. Un partage adéquat des risques diminuera la probabilité de ceux-ci de se produire, limitant dépassement de coût, de durée ou de qualité.

10°) La communication entre les parties :

Tous les groupes touchés de près ou de loin par le partenariat doivent prendre part aux négociations, syndicats compris, ceci afin de clarifier les tenants et les aboutissants du partenariat aux yeux de toutes les parties prenantes.

11°) Un partenaire privé sélectionné rigoureusement sur des critères stratégiques :

Il s'agit de créer un PPP solide avec un partenaire privé fort, capable de synergie avec le secteur public, d'exploiter ses forces au sein de la collaboration. C'est l'image de la fonction publique qui est en jeu.

12°) La faisabilité technique du partenariat :

Les caractéristiques techniques du PPP doivent respecter toutes les normalisations appropriées, afin de limiter les risques liés à la réalisation du partenariat.

13°) Une politique économique saine et un environnement macro-économique stable :

Un environnement économique globalement stable diminue les risques de voir le partenariat se déplacer au gré des fluctuations financières. Cela minimise les risques du partenariat pour les investisseurs privés.

14°) Une bonne gouvernance de la part des dirigeants en place :

En influençant positivement et intelligemment la mise en place de tels partenariats, les autorités favorisent la participation du secteur privé.

15°) Une évaluation rigoureuse de la performance des services publics :

Cette évaluation permet de déterminer les activités pour lesquelles le secteur public doit avoir recours aux entrepreneurs, ainsi que le niveau de risque qu'il est capable de supporter.

16°) Un marché financier disponible facilement :

Le secteur privé doit avoir, le cas échéant, accès un des actifs financiers dans le but de mettre en oeuvre le PPP.

17°) L'engagement et la responsabilisation des deux parties :

L'aspect relationnel du partenariat est primordial - aussi pour que chacun des acteurs se sente en confiance, ils doivent mettre en œuvre leurs meilleures ressources et respecter leurs engagements à tout niveau.

18°) Des ressources humaines de qualité :

Chaque secteur doit bénéficier de l'expertise nécessaire afin de gérer la situation contractuelle public-privé et de fixer les objectifs de la collaboration.

19°) Une évaluation réaliste et complète des coûts et des bénéfices :

Secteurs privé et public ont deux visions de l'analyse financière d'un partenariat. Les deux doivent s'entendre au préalable sur chacune des étapes du partenariat afin d'éviter tout désagrément.

Notre objectif étant d'identifier, aux yeux de chacun des partenaires, les FCS qu'ils considéraient comme étant les plus importants, la liste leur a été soumise dans le but de prioriser ces différents facteurs dans le cadre de leur projet.

III.3.2 - Les FCS vus par l'UQAR

Dans ce premier cas, le partenaire public ne distingue pas les FCS les uns des autres, les considérant d'une importance égale au projet. Seul parmi tous, le FCS numéro 11, intitulé « un partenaire privé sélectionné de manière rigoureuse sur des critères stratégiques », sort véritablement du lot. Nous aurons ultérieurement l'occasion de voir la

manière dont s'est faite cette sélection. La qualité et l'ouverture du promoteur semblent avoir été déterminantes, dans le cas présent pour permettre une discussion efficace et aboutir à des choix judicieux. La problématique quant au choix d'un partenaire est double :

Dans un premier cas, si le promoteur n'est pas satisfait, car il ne rentre pas dans ses frais et que le partenariat ne lui permet pas de faire un certain profit, il y a un risque qu'il tente par tous les moyens de réduire la qualité des services en cours de route, créant par la même occasion un climat difficile.

Dans un deuxième cas où le promoteur souhaite générer beaucoup de profit au départ, le partenaire public risque d'être brimé durant toute la période de discussion, d'échanges et de travail et n'arrivera pas à imposer son point de vue. Ce sont la satisfaction des besoins qui peuvent alors être en jeu.

De l'avis de l'UQAR, le partenariat tel qu'il prend forme actuellement permet un échange des deux parties et une compréhension totale des intérêts de chacun, rendant le travail facilité tout en respectant les bénéfices de chacun.

III.3.3 - Les FCS vus par AMT

Les résultats recueillis auprès du promoteur sont significatifs de la manière de faire et de penser du secteur privé. Là encore, même si les FCS proposés sont dans l'ensemble évalués comme étant capitaux, trois d'entre eux se révèlent peu importants : la légitimité de la démarche, le cadre légal adapté ainsi que la communication entre les parties.

Le mot d'ordre est clair et présent en toile de fond du partenariat : l'efficacité est garante de bons résultats financiers. Dans le cas présent, l'efficacité passe par une diminution de la durée du processus de décision et par un nombre d'acteurs plus restreint. De fait, le pouvoir et la responsabilité de gérer ce projet a été remise entre les mains d'une seule personne, comme c'est le cas chez AMT, soit celle de M. Jolicoeur.

Celui-ci estime même qu'un PPP peut faire économiser de l'argent à une institution, comparé à un projet qui serait réalisé suivant le schéma classique de gestion, tout en permettant au promoteur de faire de l'argent. La figure X propose une illustration de ces propos.

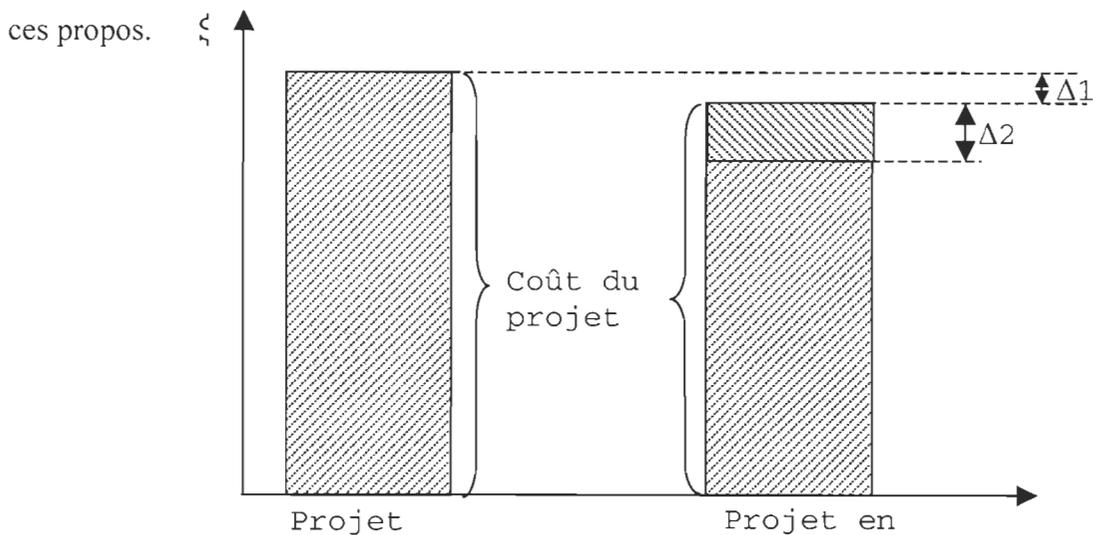


Figure 6 - Comparatif entre un projet classique et un projet en PPP

$\Delta 1$ représente l'économie faite par le secteur public en choisissant le mode de PPP comme gestion de son projet, alors que $\Delta 2$ représente la marge bénéficiaire du promoteur sur le projet. Au total la différence nette du coût du projet est équivalente à $\Delta 1 + \Delta 2$. Cette

différence est possible grâce à l'activité du promoteur, son organisation et son expertise, que ne possède pas le secteur public, qui elle est une organisation bureaucratique, moins adaptée à ce genre d'activité. La différence semble principalement se faire sur les délais. AMT, par le biais de son chargé de projet, prétend être capable de prendre une décision et de l'exécuter en vingt-quatre heures, ce qui, dans un système classique, pourrait prendre des semaines, voire des mois, obligeant ainsi le chantier à suspendre son activité.

Dans la même optique, un des facteurs critiques de succès qui semble pouvoir être isolé, notamment lors de l'entrevue, concerne le choix du partenaire public. AMT se félicite en effet d'avoir comme partenaire l'UQAR qui supervise ce projet avec souplesse et réactivité, permettant encore d'agir vite et efficacement.

III.3.4 - Comparaison et état des lieux

Les FCS potentiels retenus dans le cadre du présent projet semblent pertinents. Même si ce partenariat peut être considéré comme petit en comparaison aux autres projets futurs, il n'en demeure pas moins une dynamique et des contraintes communes. Aussi, nous apercevons des différences fondamentales entre les deux partenaires : tant sur leurs motivations, leurs méthodes de travail que sur leurs organisations. Cela rend les pièges nombreux dans la mesure où ils ont à travailler ensemble vers un objectif commun. La métaphore du contrat de mariage n'est pas si désuète de sens dans la mesure où l'on se rend compte que c'est le choix de chacun des partenaires qui déterminera la qualité et le succès

de leur collaboration. Il s'agit en effet que ceux-ci se comprennent et aient conscience des intérêts de chacun, ce qui est le cas dans le cadre du PPP UQAR – AMT.

Le succès du projet passe aussi par une efficacité accrue de chacun des partenaires, mais là encore ce n'est qu'une conséquence du développement précédent : plus la compréhension et l'adéquation entre les deux partenaires sera grande, plus l'efficacité sera importante.

III.4 - Genèse et conception du partenariat

III.4.1 - Pourquoi un PPP ?

C'est un ensemble d'évènements qui ont abouti à privilégier le PPP.

L'UQAR, de par sa présence historique à Lévis, a réussi dès 2003 à faire admettre au Ministère de l'Éducation son besoin d'expansion. Le gouvernement, conscient de cette problématique et de ce réel besoin, n'était pourtant pas en mesure d'inclure le projet d'un nouveau campus dans le plan d'investissement global. Le projet était certes priorisé, mais parmi d'autres dossiers. C'est au Conseil du trésor que sont présentés les besoins d'immobilisation de chaque Ministère, tant au niveau des hôpitaux, des CLSC que des écoles, et à ce moment-là, il s'est révélé impossible de récolter l'enveloppe budgétaire adéquate. La nécessité de trouver des fonds de manière originale s'est alors imposée. La figure 7 illustre le processus classique gouvernemental d'allocation de fond d'immobilisations tel qu'initial.

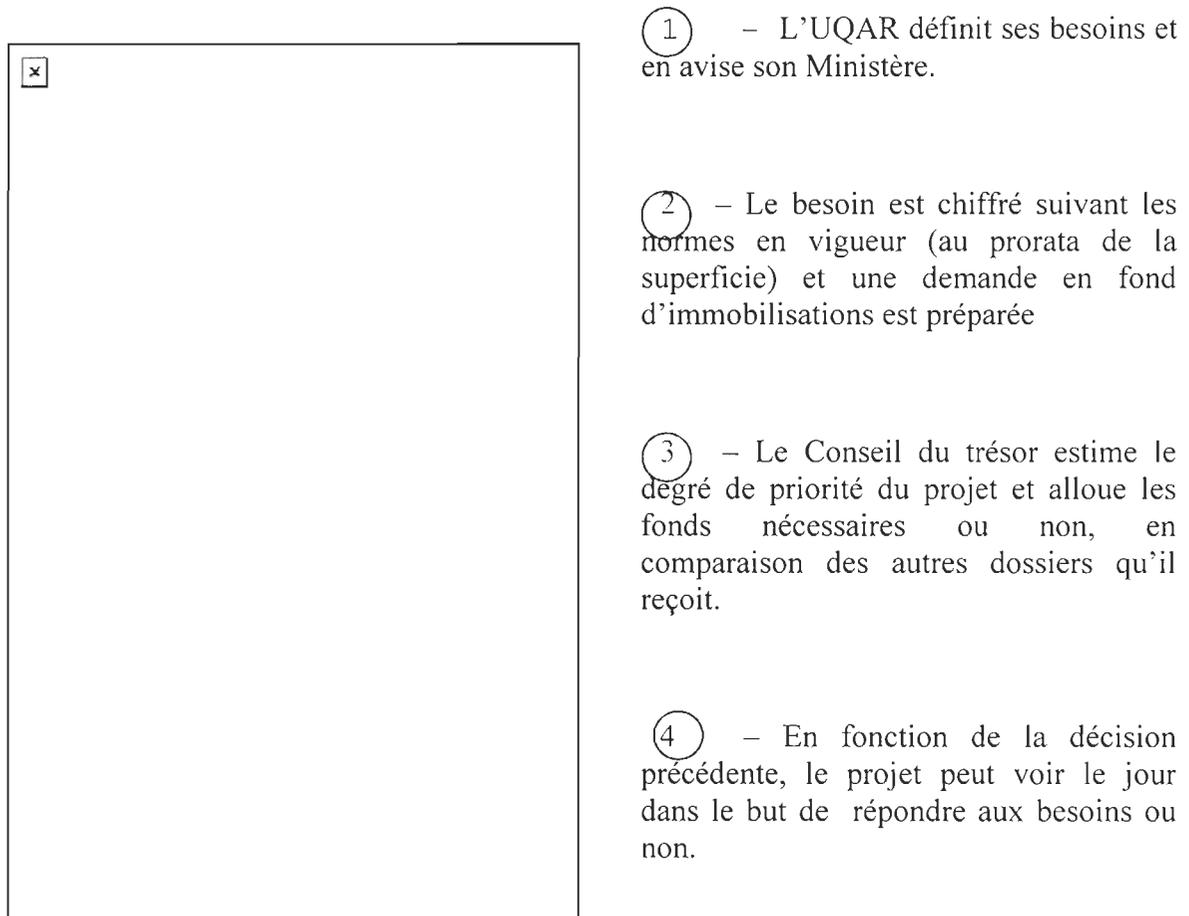
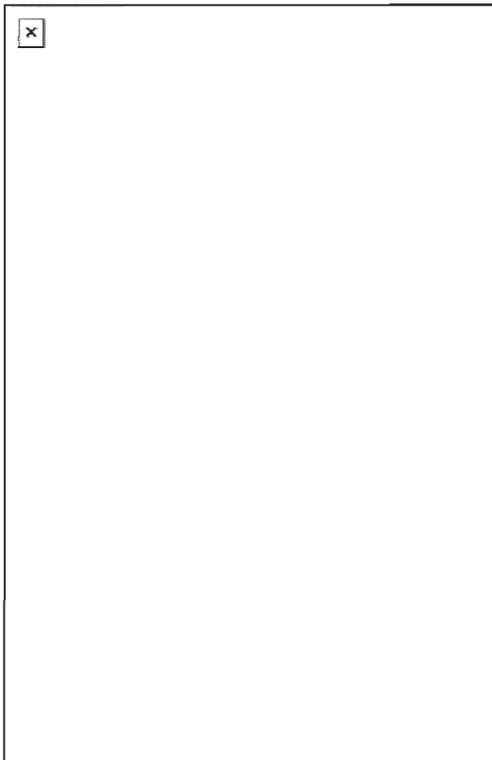


Figure 7 - Processus classique de demande de fonds d'immobilisation au sein du gouvernement

C'est suite à une formation offerte par le gouvernement que les responsables administratifs de l'UQAR ont imaginé s'associer à un partenaire privé pour construire, gérer et entretenir le nouveau campus. Dans la logique de son plan de modernisation de

l'État, le gouvernement du Québec souhaitait utiliser les PPP de manière plus régulière comme mode de gestion pour les grands projets publics. Une fois la vérification faite que ce genre de partenariat pourrait intéresser des potentiels promoteurs, il ne resta plus aux responsables de l'UQAR qu'à convaincre le Ministère de l'Éducation qu'un PPP pouvait être la solution originale tant recherchée qui allait permettre de contourner la procédure normale.

Le PPP offrait la garantie d'un projet économiquement viable, sans dépassement de coût possible, tout en évitant d'avoir à solliciter le Conseil du trésor. En effet, l'investissement allait pouvoir être remboursé chaque année au partenaire privé à l'aide de subventions ministérielles sous le titre de frais de fonctionnement. A la fin du contrat, l'Université redeviendrait alors propriétaire unique de sa bâtisse pour la somme symbolique d'un dollar. Le PPP UQAR-AMT était lancé. La figure 8 illustre le processus tel qu'il a été imaginé et accepté.



① – L’UQAR imagine un scénario où elle implique un partenaire privé pour financer la construction, la gestion et l’entretien de son futur campus.

② – Le Ministère, une fois convaincu par la proposition de l’UQAR, s’engage à subventionner l’Université chaque année sous le titre de frais de fonctionnement pour permettre à celle-ci de rembourser l’investissement du promoteur (suivant le cadre légal défini). L’action et l’autorité du Conseil du Trésor se trouvent alors « court-circuitées ».

Figure 8 - Processus imaginé pour permettre la réalisation du projet

III.4.2 - Les étapes de la conception du PPP

Nous venons de définir les raisons pour lesquelles le mode PPP avait été choisi pour la réalisation, la gestion et l’entretien du nouveau campus universitaire de L’UQAR. Voyons maintenant en détail le déroulement de la conception de ce partenariat : du moment où il a fallu convaincre le Ministère du bien-fondé d’un PPP au début de la construction du bâtiment, en passant par la sélection du promoteur.

III.4.2.a - Historique

Avant d'entrer plus en détail dans les divers processus marquant la conception du partenariat, il nous semble important d'offrir une vision globale de l'enchaînement des grandes étapes de ce PPP

Année 2003 : Les besoins de l'UQAR sont identifiés mais le projet de l'Université, bien que considéré, ne peut bénéficier des fonds nécessaires. La gestion en PPP semble être la meilleure alternative pour voir le projet aboutir. Encore faut-il réussir à convaincre le Ministère d'employer ce nouveau mode de gestion encore très peu connu.

Été 2004 : C'est à cette période que l'UQAR travaille à prouver la solidité et les garanties qu'un PPP pourrait offrir, notamment en établissant des comparatifs financiers entre un mode classique de gestion et un mode de gestion en PPP afin de permettre au Ministère de procéder à une analyse de la valeur.

09 Février 2005 : Le ministre de l'Éducation, en officialisant sa lettre d'intention, reconnaît les besoins de l'Université et leur demande de proposer une solution (sous entendue sous forme de PPP) qui sera étudiée.

Février – Mai 2005 : Le chargé de projet, aidé par les directeurs des terrains et bâtiments de l'UQAR, rédige l'appel d'offre.

Mai 2005 : Une fois validé par la régie du recteur, l'appel d'offre est rendu public par le biais du site public SAOP, référençant tous les appels d'offres publiques.

Juin 2005 : Ouverture des soumissions et sélection du promoteur. Le conseil d'administration reçoit chaque soumissionnaire afin de l'entendre et qu'il défende son projet. 10 jours suffisent à faire le choix final : c'est le groupe AMT qui est sélectionné.

Été 2005 : Le projet est entre les mains du Ministère qui étudie la proposition du promoteur retenu.

Septembre 2005 : Le ministre donne sa réponse positive officielle. Le PPP UQAR-AMT aura bien lieu.

Mars 2006 : La convention est signée par les deux partenaires. Elle régit le cadre, les objectifs et les responsabilités dans le cadre du partenariat. Les travaux débiteront deux semaines plus tard.

Juillet 2007 : Livraison du bâtiment et signature de la session en emphytéose, qui permet à l'UQAR de devenir co-proprétaire du bâtiment, au même titre que AMT. Le contrat durera 25 ans.

Juillet 2032 : Acquisition du bâtiment par l'UQAR pour la somme de 1 dollar. L'Université devient alors la seule propriétaire, c'est la clôture du partenariat.

III.4.2.b - L'acceptation du PPP par le Ministère de l'Éducation

Avant de pouvoir entrevoir la sélection d'un partenaire privé, il a fallu dans un premier temps convaincre le Ministère de l'Éducation que le PPP était un mode de gestion adaptée à la situation. C'est un comparatif des deux modes de gestion qui a fini par

convaincre le gouvernement, jusqu'alors peu sensibilisé à cette nouvelle méthode de gouvernance de projet.

III.4.2.c - La rédaction du document d'appel d'offre

Le document d'appel d'offre est le support à l'appel d'offre. Dans la mesure où le ministre, dans sa lettre d'intention, avait exprimé son souhait de voir l'UQAR proposer une alternative au projet classique, l'institution universitaire avait, à ce moment-là, tout le loisir de choisir subjectivement un partenaire. Dans un souci de transparence et pour garantir au projet toute sa légitimité, l'UQAR a pris la décision de sélectionner un promoteur à partir d'un appel d'offre public. Il semble intéressant de préciser que rien ne l'obligeait à le faire.

Le document d'appel d'offre se compose de quatre grandes parties.

La première partie concerne les besoins de l'Université. À partir de consultations auprès des différents groupes d'intervenants, des professeurs par département, et des doyens, les personnes en charge de la rédaction du document d'appel d'offre ont réussi à se faire une idée des besoins d'un campus universitaire, à savoir le nombre de salle de cours, le nombre de bureau, de laboratoires, ...

La deuxième partie est plus technique et a été rédigée en collaboration avec une firme d'architecte et une firme d'ingénieurs. Elle établit toutes les technicalités de construction et représente un devis descriptif contenant les informations sur la largeur des corridors, la superficie des salles, la performance de la climatisation, les types de revêtement de plancher, la hauteur des murs, etc. Notons que la rédaction de cette partie

s'est révélée être complexe dans la mesure où les technicalités requises devaient l'être pour un bâtiment neuf autant que pour un bâtiment rénové et que ces informations sont amenées à être changées, précisées voire modifiées au cours de l'avancée du projet.

La troisième partie concerne l'aspect des services et précise la qualité des services offerts sur le campus. Sont formalisées des informations telles que le rythme de déneigement du parking, les horaires des équipes d'entretien, la vérification de la ventilation, un échancier pour la peinture des murs, de même que le maintien des actifs. Il faut garder à l'esprit qu'à la fin du contrat, quand l'Université récupérera le bâtiment, la couverture aura été refaite, une partie des ouvertures aura été changée. Au final c'est tout ce plan qui permet d'assurer un maintien en état de la bâtisse.

La quatrième et dernière partie, rédigée notamment par une professionnelle en Droit, concerne la partie légale et évoque avec précision les engagements que le promoteur devra prendre en acceptant de signer une session en emphytéose.

Au final, c'est ce document fourni et complet que les soumissionnaires ont eu pour proposer leur projet, le tout en l'espace d'un mois. Voyons maintenant comment s'est fait le choix du promoteur.

III.4.2.d - La sélection du promoteur

Mis en ligne sur le site public SEAO et consultable par les entreprises, le document d'appel d'offre rédigé par l'UQAR a suscité beaucoup d'intérêt puisque c'est au total une vingtaine d'entreprise qui ont consulté le document malgré le fait qu'il soit payant. Quatre

ont pris la peine de déposer une offre. C'est à ce moment-là qu'il a fallu choisir entre chacune des propositions.

C'est au comité de sélection qu'est revenue la responsabilité de choisir une des quatre offres. Ce comité était composé des deux personnes à l'origine du document de référence associées au responsable des approvisionnements UQAR, au Vice-recteur en administration des ressources humaines, au Vice-recteur du Campus de Lévis et à un spécialiste du bâtiment travaillant au siège social de l'Université du Québec.

Des critères de sélection, préalablement présentés dans le document d'appel d'offres, ont permis, une fois pondérés, de déterminer le projet de meilleure qualité. Ceux-ci étaient les suivants :

- Structure organisationnelle et implication du PROMOTEUR :

- ☞ Implication du promoteur dans le secteur public
- ☞ Compréhension de la culture organisationnelle de l'Université
- ☞ Importance que le promoteur accorde au projet
- ☞ L'expérience et l'expertise du promoteur dans ce type de projet (gestion, construction, exploitation)

- Conception, élaboration et construction

- ☞ La structure de l'équipe du projet (partage des responsabilités clairement défini)
- ☞ Les qualifications et l'expérience des membres de l'équipe.

- ☞ Construction selon le respect des exigences techniques (architecture, mécanique, électrique, système de sécurité)
- ☞ Esquisses préliminaires
- ☞ Echancier proposé
- ☞ Concept original au niveau fonctionnel et esthétique
- ☞ Concept innovateur au niveau technologique
- ☞ Plan de mise en service des installations
- ☞ Choix de l'emplacement et opportunité d'expansion

- Exploitation du bâtiment et services

- ☞ La structure, l'expérience et la qualification de l'équipe
- ☞ La gestion des installations, notamment la planification du maintien de l'actif
- ☞ L'approche et les réalisations en matière de gestion de l'énergie
- ☞ L'assurance de la qualité continuité de services et des programmes d'inspection
- ☞ La méthode de gestion, notamment la réceptivité et la pro activité
- ☞ Niveaux de service et gestion de la performance (temps de réponse, etc)

- Plans d'affaires et financier

- ☞ L'évaluation du niveau de risque financier
- ☞ La stratégie de financement et de faisabilité
- ☞ La contribution financière ou toutes autres formes de contributions

☞ Les références

☞ L'offre de prix

- Entrevue

☞ Les promoteurs dont la proposition a été jugée conforme au regard des propositions de recevabilité seront invités à présenter leur projet au comité de sélection lors d'une entrevue officielle.

Il faut signaler que les pondérations, même si elles ont été utilisées par le comité de sélection ne figurent pas sur le document d'appel d'offres.

III.4.2.e - L'acceptation par le Ministère de l'Éducation

Une fois un le soumissionnaire sélectionné, à savoir le groupe commercial AMT Inc, le projet a dû être présenté au Ministère pour être validé. L'offre du soumissionnaire, outre une esquisse du bâtiment tel qu'il l'imaginait et le choix d'un terrain, comprenait un montage financier. C'est ce montage, comparé à celui du même projet s'il avait été réalisé suivant le mode de gestion classique qui permettait réellement de juger de l'intérêt économique du partenariat. Le tableau 6 présente une synthèse de cette offre financière et son comparatif.

Offre financière d'AMT pour le PPP (dollars)		Simulation pour un mode de gestion classique (dollars)	
Construction (12000m ²)	20991000	Construction (12000m ²)*	24000000
Coût et aménagement du terrain	2584000	Coût et aménagement du terrain	2000000
Investissement UQAR intérieur	1000000		
extérieur	1000000		
TOTAL	25755000	TOTAL	26000000
* estimation réalisée sur la base des normes de construction du Ministère de l'Education : 2000\$/m ²² et sans compter les imprévus et les dépassements possibles			

Tableau 6 - Comparatif financier proposé au Ministère pour la validation du projet retenu

Au-delà des chiffres s'ajoutaient surtout les arguments d'une garantie de non dépassement de coûts, et la garantie du promoteur d'avoir un meilleur taux de financement que celui du gouvernement, réduisant les intérêts à payer et donc les coûts chargés. Ceci est rendu possible car le promoteur de par sa structure, n'a pas besoin d'investisseur et possède sa propre filiale d'investissement.

Une fois cette acceptation faite par le Ministère, la signature de la convention a marqué définitivement le début légal du partenariat, synonyme du processus de conception du PPP.

III.4.3 - Comparaison avec le modèle de l'Agence

Nous l'avons vu dans la première partie de cette étude, l'Agence a un processus double : le premier permet le choix de PPP comme mode opératoire et le second, classique

et correspondant à l'appel d'offre, permet une sélection du meilleur projet et donc du promoteur.

Dans le cadre de cette étude, le processus a été différent. La figure 9 présente ce processus.

Les projets de Partenariats Public Privé au Québec : Une étude de cas

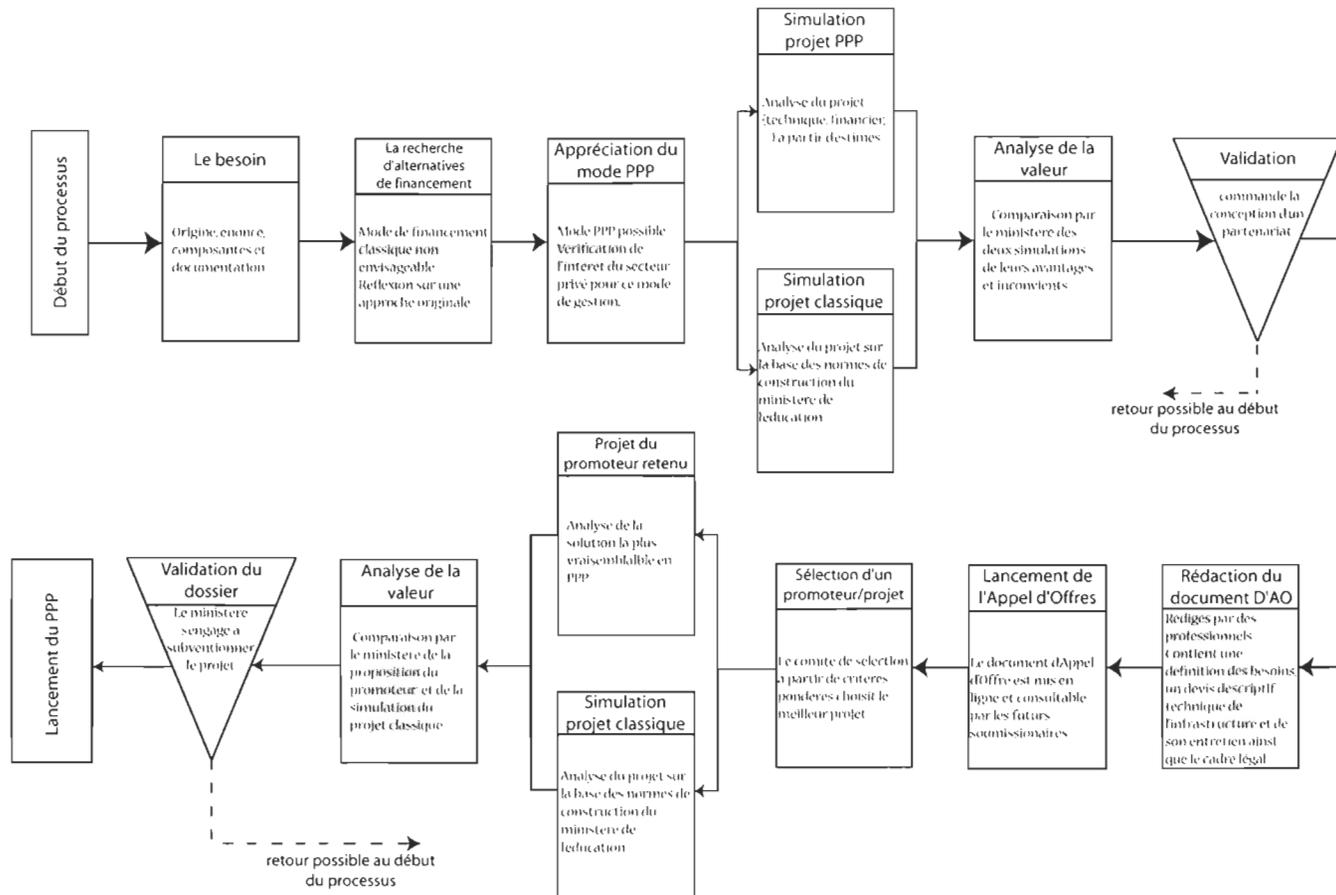


Figure 9 - Le cycle de conception du partenariat dans le cas étudié

On remarque que dans le cas présent, il y a eu deux analyses effectuées entre projet en PPP et projet en mode de gestion classique, toutes deux effectuées par le Ministère de l'Éducation. La première a permis de convaincre le gouvernement que le PPP était une solution originale adaptée à la situation, présentant des avantages non négligeables et s'est faite sur la base de simple estimation. La deuxième, réalisée sur la base de l'offre faite par le promoteur sélectionné a permis de valider la solution proposée et de permettre le lancement du partenariat. Là où l'Agence n'effectue qu'une simple comparaison pour justifier l'emploi d'un PPP, le projet étudié a bénéficié d'une double comparaison.

On se rend compte à la lecture des figures 7 , 8 et 9 que les deux processus tendent à se ressembler sur la forme comme sur le fond : le mode de gestion en PPP est d'abord évalué pour voir s'il est le plus apte dans le cadre du projet à l'étude, et ensuite un promoteur est sélectionné sur la base d'un appel d'offre public. Le processus en cas de non satisfaction des entités décisionnelles peut être repris à différents stades.

Le seul point de divergence, mineur, concerne le processus de sélection du promoteur. L'UQAR n'a effectué qu'un simple appel de proposition (ou appel d'offre) alors que le processus d'acquisition prévoit trois procédures : un appel d'intérêt, un appel de qualification puis un appel de proposition. Dans ce cas présent, étant donné que le Ministère avait demandé à l'UQAR de proposer une solution, l'Université aurait pu décider de choisir son partenaire privé sans procéder à aucun appel d'offre mais sur la base d'entente préalable ou de jugement subjectif. Certains groupes privés, dont AMT, s'étaient

d'ailleurs montrés intéressés. Mais pour garantir la crédibilité et la légitimité de leur projet, la sélection s'est faite par appel d'offre sans passer par un appel de qualification. L'appel d'intérêt n'a pas eu lieu officiellement mais pourrait être apparenté, au préalable, à la vérification faite par l'UQAR de l'intérêt potentiel d'un groupe privé à entrer en partenariat mais la taille du projet et la nécessité de procéder rapidement ne justifiant pas tant de passer par un appel de qualifications.

La supervision d'un projet de PPP par l'Agence n'est pas une condition nécessaire au succès d'un partenariat. Cependant, il convient de préciser que le processus qu'elle utilise, dans la mesure où il est respecté, de manière officielle ou non, augmente non seulement la légitimité du projet et sa transparence, mais permet aussi de diminuer les risques inhérents aux projets publics. L'Agence ne reste qu'un outil pour les Ministères et semble incontournable pour les projets de plus grande envergure et à enjeu politique important.

CHAPITRE IV DISCUSSION AUTOUR DE L'ETUDE

Nous l'avons dit, le but de cette étude n'est pas de juger du bien fondé du cas étudié ou de sa légitimité, mais de comprendre à plus grande échelle, le phénomène des PPP actuellement au Québec. Après avoir présentés quelques commentaires généraux présentant les points de compréhensions issus de l'étude du partenariat UQAR-AMT, nous étudierons au travers ce cas les principaux arguments critiques s'élevant contre les PPP dans leur globalité, et nous essayerons de voir quelle portée ce PPP pourrait avoir dans l'avenir

IV.1 - Commentaires généraux

Chacune des trois parties développées précédemment nous a apporté son lot d'enseignements. Le PPP n'est pas la solution miracle applicable à chaque projet public, mais bien plus que cela, il est une solution à utiliser avec précaution et à adapter.

Chaque projet répond à des besoins précis, doit d'ancrer dans un environnement particulier et doit composer avec les diverses parties prenantes. Aussi, choisir le PPP comme mode de gestion ne doit pas s'apparenter à reproduire à l'identique un partenariat déjà existant ou ayant existé. Il en va du succès du partenariat de trouver une entente originale en adéquation avec les partenaires et le but du projet. C'est un fonction d'une évaluation objective que doivent être déterminées la forme que prendra le partenariat, tant sur le point de vue de son cadre légal que du partage de responsabilités ou de risques associés.

L'analyse des facteurs clés de succès nous a permis de mettre en évidence l'importance des choix des partenaires. Il va sans dire que secteur public et secteur privé ont des objectifs, des organisations et des méthodes différentes. Un choix approprié du partenaire doit les faire converger afin de provoquer une synergie synonyme d'efficacité accrue. Le partenaire public choisira un promoteur dont les motivations financières ne seront pas étouffantes pour sa marge de manœuvre. De l'autre côté, le promoteur aura intérêt à identifier en amont du partenariat les qualités de l'institution avec laquelle il s'engage. Dans le cas présent, il semble que les deux partenaires se connaissaient bien

avant la naissance du partenariat. Non seulement du fait de la forte implication du groupe AMT dans le paysage socio-culturel de la région de Rimouski, mais également puisqu'un projet avait été envisagé entre ce qui allaient être les futurs partenaires. Ce projet, élaboré avant que ne soit décidé le recours à un PPP, visait également à la construction d'un nouveau campus universitaire. En ce sens AMT avait une vision claire des besoins de l'UQAR, ce qui l'a sans doute avantagé dans la construction de leur proposition à l'appel d'offre public. La procédure de l'UQAR ôte cependant tout scepticisme quant à un probable favoritisme lors du processus de sélection. Le seul point discutable pourrait concerner l'avantage concurrentiel théorique d'AMT qui a eu connaissance, bien avant les autres soumissionnaires, des besoins de l'UQAR et de la nature de l'appel d'offre. Cette référence pourrait paraître anecdotique mais semble devoir d'être mise en lumière pour une meilleure compréhension de l'environnement du projet et soulève le point de l'égalité des chances des entreprises intéressées à présenter un projet concurrentiel en un temps si limité. Nous concluons d'ailleurs ce point en signaler que finalement, c'est bien le meilleur projet qui a été retenu. Les informations précédentes ne remettent aucunement en cause ce fait là.

De plus, l'Agence des PPP offre aux ministères l'opportunité d'encadrer le processus de choix de PPP et c'est une bonne chose tant le succès de ce mode de gestion semble dépendre du professionnalisme et de la qualité apportée dans son élaboration et dans sa conception. Il aurait sans doute été bénéfique que l'Agence soit associée au succès du partenariat UQAR –AMT afin de la crédibiliser encore davantage. Même si, nous

l'avons vu, les processus employés sont quasiment similaires, cela aurait sans doute permis à l'Agence, nouvellement créée, d'acquérir une notoriété bénéfique à son activité future.

IV.2 - Les points critiques des PPP vu sous l'angle du partenariat UQAR –AMT.

La revue de littérature nous a permis de mettre en lumière des voix discordantes au sein de la communauté des théoriciens. Les deux arguments majeurs, que nous avons trouvé bon d'étudier à la lumière du cas présent concernent la tendance des entreprises à surestimer leur coût, biaisant ainsi totalement la notion de partage des risques et leur propension pour aboutir à une situation non concurrentielle dans la mesure où l'expertise nécessaire pour répondre aux appels d'offres ciblent énormément les entreprises capables d'y répondre, réduisant ainsi l'offre des propositions et leur qualité.

IV.2.1 -Sur l'argument d'une surestimation des coûts

Concernant le premier point, AMT, interrogé à ce sujet, considère l'argument non recevable dans la mesure où une entreprise ne peut se permettre de surestimer ses coûts au risque de voir son offre moins compétitive vis-à-vis de ses concurrents. Et quand bien même la tendance à la surestimation serait générale, le comité de sélection à la latitude totale de refuser les propositions. Dans le cas présent, même si le promoteur surestime son offre pour pallier aux risques inhérents à la réalisation d'un tel projet, il n'en reste pas moins que l'offre reste plus intéressante que si le projet avait été réalisé selon un mode classique. Certes le promoteur réalise un bénéfice, mais c'est bien là une de ses motivations

à opérer. De plus les risques sont bels et bien réels comme nous l'avons évoqué précédemment dans l'étude.

La problématique réside peut-être plus dans l'acceptation de voir une entreprise privée faire de l'argent sur les comptes des institutions publiques tout en garantissant une offre compétitive et de qualité. Le PPP ne doit pas être vu comme une résignation des services publics à ne pas pouvoir gérer eux-mêmes la réalisation de grands projets d'envergure. Finalement, est-ce là une problématique liée à la mentalité de la population québécoise basée sur la notion d'Etat providence ? Le paradoxe reste entier aux vues de l'enthousiasme généré par les PPP dans la population sondée.

IV.2.2 -Sur l'argument d'un marché non concurrentiel

Cet argument est en effet discutable quand on regarde de près le partenariat UQAR –AMT. Dans un sens, le comité de sélection a reçu quatre propositions au terme de la période de soumission, ce qui semble être une situation tout à fait concurrentielle. De plus le document d'appel d'offre a été rédigé pour deux options distinctes, à savoir la construction d'un bâtiment neuf ou la rénovation d'un bâtiment déjà existant, confirmant la volonté d'élargir au maximum l'éventail de répondants potentiels. Paradoxalement, dans le cas où la proposition devait concerner un bâtiment neuf, le soumissionnaire devait également proposer un terrain, or pour une entreprise intéressée et éligible en tant que partenaire privé, cela représentait une contrainte énorme : trouver un terrain en l'espace d'un mois. On se rend compte alors que l'offre était favorable à un groupe possédant déjà

des terrains, ou ayant anticipé cette contrainte avant l'officialisation de l'appel d'offre. Il convient de se demander alors si des caractéristiques trop larges, n'aboutiraient pas au final à tirer la qualité du projet vers le bas et comment gérer le compromis expertise nécessaire/qualité requise.

IV.3 - Le PPP UQAR – AMT, un modèle pour le futur ?

Nous l'avons évoqué, chaque projet est unique et doit être conçu de manière singulière. Alors aussi provocatrice que puisse paraître cette interrogation, nous ne pouvions pas passer sous silence l'engouement que suscite le succès du partenariat entre l'UQAR et AMT. De nombreuses institutions, pour le moment dans le domaine de l'éducation, se montrent intéressées à mettre en place des partenariats similaires. Il est vrai que la promotion autour de ce PPP ne manque pas et que la sérénité affichée par chacun des promoteurs peut paraître enviable. Pourtant, en arrière de ce projet, des portes se ferment et des modifications légales en rapport avec les chemins empruntés devraient être apportées prochainement : Le Conseil du trésor a décidé qu'un Ministère ne pourra plus financer de l'immobilisation à partir de subventions de fonctionnement. Dorénavant, chaque partenariat devra avoir l'accord du Conseil du Trésor. De plus, et même si cela a été fait dans le cadre du partenariat UQAR – AMT, la loi prévoit obliger les institutions à toujours aller en appel d'offre dans de pareilles situations. Il y a eu une véritable prise de conscience des dérives et des détournements possibles. Le partenariat étudié ne sera pas un modèle car chaque PPP est unique. Il aura par contre contribué à affiner le cadre légal relatif à ce genre de pratique.

CONCLUSION

Le but de cette étude était d'avoir une meilleure compréhension des PPP au Québec, aidé en cela par une double approche théorique et pratique. Nous avons dans chacune de ces approches développé trois aspects principaux à savoir la définition et la typologie des PPP, les facteurs clés de succès des PPP au Québec et enfin le processus de conception des PPP. Des comparaisons entre les deux approches ont permis de constater leur proximité et même si le nombre de projets réalisés sous ce mode de gestion est encore trop peu important pour pouvoir formaliser les résultats et les apprentissages, l'étude exploratoire s'est révélée être un outil judicieux pour tenter de comprendre, à l'échelle d'un cas, le phénomène des PPP et les problématiques qui lui seront apposées dans le futur.

D'un point de vue typologique, la notion de PPP regroupe plusieurs collaborations suivant le partage des responsabilités : conception, construction, financement, exploitation. Au delà, le cas étudié aura permis de mettre en lumière le caractère unique de chaque PPP, suivant la nature même du partenariat, le cadre légal dans lequel il prend place, le partage des risques, des responsabilités et des bénéfices.

Différentes études universitaires ont permis de relever de manière complète la liste des FCS des PPP, ceux-ci ont de plus été vérifiés dans le cas du PPP UQAR-AMT. Deux d'entre sont prépondérants dans le cas présents : le choix du partenaire et une entente originale adaptée au partenariat.

L'Agence des PPP a établi une procédure de conception des partenariats entre le secteur public et le secteur privé. Toutefois, l'UQAR, qui a eu à choisir son promoteur, n'a pas suivi ce schéma à la lettre mais a préféré procéder à un appel d'offre public, ce qui a permis de sélectionner le vainqueur sur la base de critères objectifs.

Finalement, le succès de ce genre de partenariat repose surtout sur la volonté des deux partenaires de travailler ensemble en respectant le rythme, l'organisation et les objectifs de chacun. Les PPP connaissent des détracteurs dont les arguments nous semblent moins prégnants dans le cas présent. Tous les auteurs sont d'accord sur une chose. Les PPP ne sont pas une solution miracle mais une solution parmi d'autres, qu'il convient d'étudier à sa juste valeur. Certaines réussites peuvent paraître encourageantes, voire grisantes ; c'est dans ces cas précis qu'il faut se souvenir de l'unicité de chaque projet, de ses difficultés et de ses risques.

ANNEXES

Annexe 1 : Verbatim de l'entrevue avec Serge Bérubé, chargé du projet pour l'UQAR de la construction du nouveau campus de l'UQAR à Lévis. Réalisée le jeudi 15 Juin 2006

Quels étaient les tenants et les aboutissants du partenariat quand celui-ci a été imaginé ?

Lorsqu'on est allé en appel d'offre public, l'objectif était de trouver un promoteur en mesure de nous proposer un terrain pouvant abriter une bâtisse (campus universitaire de 12000m²) avec une possibilité d'extension de 20%, de construire, de nous financer le bâtiment, de le gérer et le maintenir en bon état pour les 25 prochaines années. A la fin de ces 25 années-là, le promoteur doit céder la totalité des bâtiments à l'Université pour une valeur d'un dollar.

L'appel de proposition était très large étant donné le fait que l'Université voulait laisser libre choix à l'ensemble des institutions scolaires de la région de Lévis de pouvoir nous faire des propositions (vieux collège de Lévis, CEGEP, commission scolaire). On demandait de nous fournir un terrain pour un édifice à rénover ou à construire, donc par

exemple, la commission scolaire aurait pu proposer de céder une école secondaire qu'ils auraient réaménagée pour répondre aux exigences techniques.

Dans la genèse du projet, le but était donc d'avoir un bâtiment nouveau ou rénové.

Oui, je le dis avec un certain sourire parce que l'idée principale était de ne pas évincer de par notre appel d'offre des fournisseurs potentiels qui, en fonction de l'infrastructure déjà existante, aurait pu nous proposer de rénover ces bâtiments-là. Bien entendu, les exigences de notre devis étaient relativement étroites dans le sens où les gens, même avec un bâtiment déjà existant, auraient du s'assurer qu'ils répondent au cahier des charges, réalisé lui sur la base d'exigences relatives aux bâtiments modernes.

Quel a été le processus de création du projet. ? Le PPP était LA solution retenue d'avance ?

C'est un ensemble d'évènements qui nous a amenés à privilégier le PPP. Dans le fond, l'UQAR, en fonction de sa présence à Lévis, négociait depuis plusieurs années avec les gens du Ministère et de l'Education, et nous avons réussi à leur faire la preuve qu'il y avait le besoin flagrant d'un nouveau campus. Pendant 2 ou 3 ans, on n'en était plus à essayer de convaincre les ministres et les fonctionnaires du Ministère qu'il fallait avoir les sommes requises pour construire, mais c'était d'essayer de trouver avec eux la façon d'aller chercher ces montants là. Au Québec, à partir du moment où les fonctionnaires disent « oui », on est conscient que c'est un besoin et que le chèque n'arrive pas le lendemain

matin : il y a tout un rouage politique allant jusqu'à l'acceptation de la part du Ministre. Le Ministre nous dit « oui » la journée où il sait qu'il allait avoir l'argent pour être capable de réaliser le projet. Donc pendant toute cette période les hommes politiques qui se sont succédés se sont montrés sensibilisés, en avouant que c'était une belle problématique et un besoin réel sauf que personne ne nous disait oui, parce que personne n'était en mesure de convaincre les autorités gouvernementales d'inclure notre projet dans le plan d'investissement global du gouvernement via le Conseil du trésor où là, tous les besoins d'immobilisation sont présentés, tant au niveau des hôpitaux, des CLSC, des écoles, ...

Donc dans ce sens-là tout le monde était d'accord pour dire qu'il fallait faire quelque chose à Lévis mais personne ne trouvait la solution parce que on n'était pas capable de récolter les fonds suffisants. Le dossier était bel et bien priorisé mais dans un ensemble de dossiers priorisés ce qui fait que nous n'avions jamais de réponse. C'est là que, après avoir suivi une formation donnée par le gouvernement sur les PPP, on (NDR : le directeur des terrains et bâtiments et le chargé de projet) s'est dit que c'était peut-être LA solution. Par la suite, nos besoins étant déterminés, on a fait une petite vérification pour savoir s'il n'y aurait pas des gens intéressés et tout de suite on a compris que c'était le cas puisque certaines entreprises, sans même qu'on le leur demande, nous avaient contactés pour proposer une association entre leur groupe et l'Université. On a alors convaincu les fonctionnaires que la solution était peut-être de fonctionner en partenariat parce que de cette façon-là nous n'avions pas à suivre la procédure normale : aller chercher l'autorisation au Conseil du trésor pour avoir la quantité de millions requis et être capable de construire.

Et ça s'était en ... ?

C'était en 2003. A ce moment-là, les gens du Ministère étaient plus ou moins convaincus. Pour ces fonctionnaires-là c'est une nouvelle façon de faire et de travailler. Il a fallu les convaincre et eux ne croyaient pas que c'était possible. Ce qu'on a fait, c'est qu'on leur a fait un parallèle entre ce que ça pourrait coûter à notre avis si on allait en partenariat et on leur a demandé les normes gouvernementales qui sont habituellement appliquées dans le cadre d'une construction traditionnelle du modèle que l'on connaît. On a alors fait le comparatif. Finalement, on leur a fait la démonstration que ça ne coûtait pas plus cher, au contraire. Ca coûtait moins cher. En terme de coût notre argumentation était double : Premièrement on avait la garantie que les excédents de coûts vis-à-vis de la construction seraient absorbés par le partenaire privé. Deuxièmement, malgré les avantages et les inconvénients d'un processus par rapport à un autre, le partenariat sera en fin de ligne moins coûteux pour le gouvernement du Québec.

Mais c'était une estimation relativement aléatoire puisque vous n'aviez pas fait d'étude technique préalable ni choisi d'utiliser un bâtiment déjà existant ou d'en construire un autre ?

Pour être capable de faire le comparatif, on a choisi comme référence deux bâtiments neufs. Ca n'aurait pas eu de sens sinon. On a comparé la somme requise en fonction du nombre de mètre carré suivant le prix en gestion classique avec ce qu'on pensait que ça coûterait par le biais d'un partenariat, à partir des informations que l'on

connaissait de ce mode de gestion à cette époque-là. Lorsqu'on est allé en appel d'offre public, on a fonctionné dans le processus comme si c'était une construction traditionnelle. Nous étions à la recherche d'un promoteur qui lui devait être ou s'associer avec un entrepreneur général pour nous construire. Et on a procédé exactement de la même façon. Et lorsqu'on a eu des prix, on a été en mesure de confirmer aux fonctionnaires du Ministère les comparatifs effectués quelques mois auparavant.

Donc finalement ce sont deux comparatifs qui ont été présentés au gouvernement ?

Exactement une première selon nos estimations et une deuxième sur la base de la proposition du partenaire retenu.

Concernant l'appel d'offre, quelle a été votre démarche de sélection du partenaire ?

Le document d'appel d'offre est un document relativement conséquent et complet. Il contient l'appel d'offre comme tel et nos besoins tels que nous les avons définis : les classes, les laboratoires, ...

Qui a défini ces besoins ? Quelle structure a été mise en place durant cette phase de conception et de définition ?

A partir du moment où l'on a senti que le projet avançait rapidement et qu'on avait des chances de le réaliser, l'Université m'a dégagé de mes responsabilités de directeur administratif pour me nommer chargé de projet et c'est à partir de là que j'ai eu comme premier mandat, en association avec le directeur des terrains et bâtiments, de monter ce document-là. Toutes les validations se faisaient par la régie du Recteur. Dans notre démarche, à partir du moment où il y a un ou des individus qui prennent en charge le dossier, on met en place un comité directeur. Dans le cas présent c'est la régie du recteur qui occupait cette fonction. A partir de consultations auprès des différents groupes d'intervenants, les professeurs par département, les doyens, [...], on a réussi à se faire une idée de quels seraient les besoins d'un campus universitaire autonome (autonome ou n'étant plus associé à une autre école ou à un autre bâtiment). J'ai alors fait valider cette définition par le comité directeur.

La deuxième étape, à partir du moment où l'on s'est entendu sur quelles étaient nos besoins et les grandes caractéristiques de notre bâtiment, a été d'engager deux firmes de professionnels (une firme d'architecte, une firme d'ingénieur) qui eux ont travaillé avec nous pour établir toutes les technicalités de construction. Ca a abouti à la rédaction d'un « devis descriptif » contenant les informations autant sur la largeur des corridors, sur la superficie des salles, la performance de la climatisation, les types de revêtement de plancher, la hauteur des murs, [...]

Mais compatibles qu'elle qu'allait être la solution retenue ?

On parlait du principe que si on avait eu à fonctionner avec un vieux bâtiment, il n'y aurait pas de problème. On serait même prêt à faire quelques concessions. Il faut savoir que quand on l'écrit comme ça, même pour un bâtiment neuf, il y a des choses à réajuster ultérieurement. Mais de manière générale, toute la qualité du bâtiment était détaillée dans le document support à l'appel d'offre.

Le troisième aspect concerne l'aspect des services. Il fallait qu'on précise à l'intérieur du document la qualité des services offerts sur le campus. Il y a donc toute une partie qui concerne le rythme de déneigement du parking, les horaires des équipes d'entretien, la vérification de la ventilation, un échéancier pour la peinture des murs, de même que le maintien des actifs. Il faut savoir que quand on va récupérer le bâtiment dans 25 ans, la couverture aura été refaite, une partie des ouvertures aura été changée ... C'est tout un plan qui nous permettra de conserver le bâtiment en excellent état.

Quatrièmement et finalement, il y a toute la partie légale. Nous nous sommes adjoints les services d'une avocate, une autre professionnelle qui avait pour rôle de nous monter une structure légale. L'objectif premier était le suivant : au Québec, les Universités qui sont propriétaires de l'infrastructure ne paient pas de taxes foncières/ municipales. Ces taxes-là sont remboursées par le Ministère des affaires municipales qui eux remboursent ces montants-là aux villes, qui ne sont donc pas lésées. Si on avait procédé suivant la structure normale des PPP, c'est-à-dire avec un propriétaire et un locataire (à savoir l'Université) qui rachète son bail au fil des ans, le bâtiment aurait appartenu au partenaire privé pendant la durée des 25 ans que durait le contrat, et qui lui aurait dû payer les taxes foncières et les

charger à l'Université. Ca représente un montant de 500000 dollars par année. Ce qu'on a décidé de faire pour éviter de payer ces taxes-là, c'est de signer une cession en emphytéose. Pour l'instant, la bâtisse est construite par un promoteur privé, un contractant, et lorsque la construction sera terminée on va signer avec le promoteur une cession d'emphytéose, l'UQAR va s'associer au promoteur pour une période de 25 ans et va rembourser le montant total de l'emphytéose sur 25 ans : c'est l'équivalent d'un coût de loyer qu'on paierait le temps du contrat. Au terme du contrat, l'UQAR entrera en possession du bâtiment pour la somme de 1 dollar. A partir de Juin 2007, à l'entrée dans le nouveau bâtiment, on signera la session d'emphytéose avec le promoteur. Nous serons alors considérés comme étant légalement des co-proprétaires et donc exemptés de taxes étant donné qu'on sera associés.

C'est la meilleure façon pour nous de faire des économies. Pour nous, cette caractéristique du partenariat représentait un élément majeur dans la décision. Je tiens à préciser qu'une session en emphytéose n'est pas souple, c'est un carcan très rigide qui nous va bien puisque le promoteur nous permet une marge de manœuvre non négligeable.

Combien d'entreprises ont répondu à cet appel d'offre ?

Nous avons pour notre part utilisé le SEAO, qui est le système électronique des appels d'offre du secteur public. Notre document a été reproduit électroniquement par le système et rendu accessible par quiconque désireux de consulter l'offre. Il y a des entreprises qui s'abonnent annuellement (les grandes entreprises vérifient régulièrement).

Dans le cadre de notre projet, plus de 20 entreprises ont consulté le document et 4 nous ont proposé des projets. Il y en a 16 qui ont juste été curieux de voir la nature de l'offre et du contrat. Certains nous ont même dit qu'ils n'étaient pas du tout intéressés pour nous faire une proposition mais quand ils ont entendu parler de l'originalité du document, ils ont voulu le consulter ! Ce sont donc 4 promoteurs potentiels qui se sont manifestés.

Comment s'est faite la sélection parmi ces 4 là ? A partir de critères particuliers ?

On a formé un comité de sélection, formé des deux personnes à l'origine du document de référence (NDR : Le directeur des terrains et bâtiments et le chargé de projet) associées au responsable des approvisionnements UQAR, au Vice Recteur en administration des ressources humaines, et au Vice Recteur au Campus de Lévis. Nous avons demandé à M. Emilien Goyer, travaillant au siège social de l'Université du Québec, et spécialisé dans les bâtiments de se joindre au comité. Nous avons préalablement indiqué les critères de sélection dans le document d'appel d'offres pour choisir l'offre retenue, sachant que chacun des promoteurs avait été convié à une entrevue pour présenter son projet. On s'est entendu sur une pondération qui a finalement abouti à un choix. Il va sans dire que c'était loin d'être uniquement financier, c'était un point parmi tant d'autres. Il y a une chose qu'il faut comprendre, c'est qu'il peut y avoir le coût mais également les conditions de paiement, ...

Et la réputation de l'entreprise j'imagine ... ?

Et bien oui, exactement. La crédibilité de l'entreprise sur le plan financier était un des premiers critères sur lequel on se basait. On ne pouvait pas s'engager sur les 25 prochaines années avec une entreprise douteuse.

Ce qui est un peu particulier, c'est que lorsqu'on a reçu les propositions des promoteurs, eux nous ont présenté une esquisse sommaire de leur vision du projet. Ce qui était prévu à l'intérieur du document, c'est que l'Université se voyait bien évidemment attribuer un droit de regard sur le design du bâtiment final. A partir du moment où le promoteur a été choisi, on est parti de ces esquisses-là (extérieures comme intérieures), mais il a fallu au final plus de 8 esquisses avant de donner notre accord. Pendant tout ce temps-là, on travaillait avec l'architecte du promoteur, payé par le promoteur, pour réussir à trouver avec nous les éléments qui nous convenaient. Le produit final n'est pas celui qui nous a été présenté au début mais c'est le produit avec lequel on a cheminé. De plus, on a l'autorisation d'assister tant qu'on veut aux réunions de chantiers. On a accès au chantier quand on veut, ainsi que nos professionnels, malgré le fait que ce ne sont pas eux qui vont décider ou évaluer les contraintes techniques mais bien les professionnels du promoteur. Par exemple lundi, notre ingénieur en structure vient pour nous faire le tour du bâtiment. Je vais contacter l'ingénieur structure du promoteur qui sera là pour répondre à nos questions. On a gardé un droit de regard malgré le fait que dans le fond, légalement, la bâtisse ne sera à nous que dans 25 ans. Le promoteur, s'il y avait des choses moins bien faites (problématiques que l'on découvrirait par la suite) est pris pendant 25 ans pour régler nos problèmes.

Un des grands avantages que l'on avance quand on parle de PPP actuellement est le partage des risques, est-ce que c'est le cas dans le cadre de votre partenariat ?

Non dans notre cas, 100% des risques sont du côté du promoteur. C'est très clair. Nous, dans ce qu'on a signé avec lui, on s'est engagé à rembourser un coût de loyer fixe pour les 25 prochaines années. Si ça devait coûter un million de plus, ça ne serait pas notre problème : le risque est pris par le promoteur. Dans notre esprit, nous avons plus un risque d'ordre technique, de niveau de responsabilités, d'engagements, de sérieux ... Sur un plan financier, l'UQAR n'a aucun risque et le Ministère de l'Éducation non plus. Si jamais en cours de route, le promoteur avait des problèmes financiers, que ce soit dans le cadre de notre projet ou dans d'autres de ses activités, tout est prévu avec les créanciers du promoteur avec qui on continuerait de payer comme si de rien n'était. Dans ce cas là je suis obligé de te dire que contrairement à ce qui se dit dans le cadre de PPP, je considère que le risque est quasi en entier du côté du promoteur.

Les avantages de ce partenariat semblent clairs et tout trouvés. Qu'en est-il du côté des inconvénients ?

Le principal inconvénient est le choix. Choisir un promoteur qui pense comme nous. Nous avons, en tant qu'entreprise publique, une façon de faire et de penser différentes de celle du secteur privé. Dans ce sens-là, on est souvent méfiant vis-à-vis de l'entreprise privée et là on entend dire « ouais, mais il ne faudrait pas qu'il fasse trop d'argent ... ». Le principe du PPP est le suivant : si le promoteur est malheureux, parce qu'on ne lui a pas

permis de faire ses frais et on ne lui permet pas de faire un certain profit, il va tenter pas tous les moyens de réduire la qualité des services en cours de route et à ce moment là ça va créer un climat difficile. Ou encore, le promoteur qui veut faire (beaucoup) trop d'argent au départ va être celui qui ne nous permettra pas de nous exprimer et quand on a fait toute la période de discussion, d'échanges, de travail pour être capables d'en arriver à des plans finaux, il y a des points qui n'ont pas été suffisamment précisés et aujourd'hui on est néanmoins en mesure de les modifier, comme sur l'exemple des amphithéâtres qui vont être rajoutés sur chaque étage. Ça coûte énormément d'argent mais nous avons convenu que c'est ce qu'il nous fallait pour être en mesure de présenter un produit qui avait de l'allure. Le promoteur est fier de ce qu'il fait et a un goût pour le travail bien fait. Si tu ne choisis pas un promoteur qui a cette fierté-là et qui veut faire trop d'argent trop vite, les partenaires vont se braquer et le projet va commencer à déraiper. Il n'y aura plus rien à faire. Pour utiliser une métaphore, c'est un véritable contrat de mariage que l'on signe pour 25 ans avec quelqu'un que l'on ne connaît à peu près pas. L'inconvénient majeur est donc celui-là, celui de se retrouver avec deux partenaires qui ne sont aucunement en adéquation. Nous avons la chance jusqu'à présent, les astres sont très bien alignés et ça donne des résultats exceptionnels.

Vous utilisez la métaphore du mariage. A ce sujet, au jour le jour, qui fait quoi ?

Comment sont réparties les responsabilités entre les deux partenaires ?

C'est un travail de coordination entre les deux chargés de projet. Je suis le chargé de projet pour l'UQAR et chez le promoteur, c'est André Jolicoeur le maître à penser. Sur

un plan fonctionnel, je continue à faire les visites à l'occasion, je suis en lien direct avec le directeur des terrains et bâtiments à Rimouski qui dans le fond, est celui qui a la responsabilité de l'ensemble des bâtiments. Eux ont dégagé une ressource pour le groupe AMT. Il y a l'entrepreneur général qui arrive en dessous de ça et qui s'occupe de la structure du chantier avec les sous-traitants et tout ça. C'est un travail de collaboration qui se fait continuellement. Théoriquement, on s'était entendu de la façon suivante : nous n'intervenons jamais auprès des exécutants, ni auprès de l'entrepreneur général, à savoir JRVO ou avec chacun des sous-traitants. Théoriquement mon interlocuteur est donc AMT sauf que la réalité est différente. Le lien de contact est excellent et la confiance entière mais nous traitons en fait directement avec l'entrepreneur sur certains points. Légalement, dans le cadre de la session en Emphytéose, l'UQAR doit investir 2 millions dans le projet. Donc quand on prendra possession de l'immeuble, volontairement et on le sait, on prendra possession d'un bâtiment inachevé. On saura que la couche d'asphalte pour recouvrir les stationnements ainsi que les bordures de trottoir ne seront pas là puisqu'il sera de notre responsabilité de les installer. Même chose pour les deux ou trois centimètres de terre végétale ainsi que le gazon. A l'intérieur du bâtiment, on a déterminé une enclave qui correspond au service de cafeteria qui doit être aménagé par nos soins. Légalement on se devait d'investir, notamment dans l'infrastructure. A titre d'exemple, nous aménagerons les aires de préparation et de distribution de la cafeteria, mais le promoteur doit s'assurer de nous emmener tous les conduits électriques, la plomberie, ... d'où la présence de ces liens entre UQAR et entrepreneur. C'est devenu très personnalisé, quand j'arrive sur le chantier, je suis considéré comme appartenant au groupe et l'Université fait partie de la structure.

Pendant toute la préparation du devis, nous avons dû être vigilants. Les architectes sont des artistes et veulent avoir des beaux bâtiments, ils ont parfois été repris à l'ordre et se sont fait dire que c'était bien AMT qui les engageait et non l'Université. Dans le processus, on a été chanceux d'avoir des professionnels qui ont pour objectifs de fournir des produits de qualité. Dans ce sens-là c'est beaucoup plus facile pour nous d'aller chercher une qualité de produit supérieure aux attentes initiales.

Si je résume, votre responsabilité est de veiller à ce que le cahier des charges que vous avez établi soit respecté.

Exactement ! Sinon on aurait même pu faire le choix de se revoir le 4 Juillet 2007 pour vérifier si on accepte le bâtiment ou pas. On a fait le choix de collaborer avec eux, on se rend bien compte malgré la complexité du document de référence que tout n'était pas écrit et on se doit de fournir des informations et des précisions. C'est notamment pour démontrer qu'on était contentieux qu'on a demandé à garder un droit de visite sur le chantier.

Pour l'instant, vu le niveau d'avancement du projet, on peut considérer ce partenariat comme étant un relatif succès ?

Plus que ! Je vais te donner un bon exemple. J'ai mentionné tantôt que quand on est allé en appel d'offre le projet était pour 12000m² et une possibilité d'extension de 20%. Quand on était à travailler sur les esquisses et les plans d'aménagement, on a rencontré le promoteur pour lui demander comment il comptait fournir et où il comptait installer les

20% d'espace additionnel (soit 2400 m²) en cas de besoin, et ce dans 5, 10 ou 20 ans. Ses diverses propositions de bâtiment sur pilotis au dessus du parking et autres passerelles ne nous ont pas plu. L'idée nous est venue d'ajouter un étage additionnel. Le bâtiment tel qu'il est conçu ne possède pas 3 mais 4 étages. Il a fallu refaire les calculs de la structure et prendre en compte ce changement tant architecturalement que techniquement. Les estimés pour uniquement prévoir le rajout d'un étage coûtaient 750 000 dollars. Sans la garantie qu'un jour, l'Université construirait cet étage supplémentaire, le promoteur considérerait ces 750 000 dollars investis pour rien. Il nous ont fait la proposition de construire directement un 4^{ème} étage (base building), ou du moins uniquement son enveloppe, tout en partant du principe que ça serait aux utilisateurs de financer l'aménagement intérieur avec des locataires, des utilisateurs temporaires, ... On était d'accord mais la question du financement en cas d'absence de locataire restait en suspens. Le groupe AMT a pris à sa charge l'ensemble des risques financiers pour rajouter cet étage. C'est passé à notre conseil d'administration. On construit donc désormais 4 étages, soit 144000m². Ce dernier étage sera à louer à compter du moins d'Août 2007, le locataire pouvant être trouvé par l'UQAR ou bien même par le promoteur. L'objectif étant de s'assurer que cet étage additionnel ne coûte rien. En plus de ça, si l'étage est loué, ça permettra au promoteur de réduire les coûts déjà déterminés pour la construction des trois premiers étages.

C'est à vos yeux, un exemple qui traduit le succès du partenariat ?

Tout à fait. C'est un exemple de succès, mais en plus de ça c'est un exemple de prise de risques. Prenons le scénario le plus pessimiste : personne ne souhaite louer ce 4ème

étage durant les 25 premières années, provoquant la perte de millions de dollars pour le promoteur. Le seul engagement qu'a pris l'Université, c'est d'indemniser de 50 000 dollars par année. Quand on parle de confiance, de développement et de partage de risque, je trouve que c'est un bel exemple.

C'est là les raisons du succès de ce projet ... vous avez aussi évoqué la chance et les astres !?

Peut-être la chance de les avoir choisi et d'avoir trouvé ce promoteur. Surtout que 18 mois avant notre appel d'offres, le groupe AMT nous avait appelés parce qu'ils avaient vu dans les journaux que nous avions besoin d'espace, et qu'étant dans l'immobilier, ils étaient relativement intéressés. Ils se sont de même intéressés à nous alors qu'on ne les connaissait pas du tout. Eux étaient intéressés mais le processus étant ce qu'il est, ils ont dû attendre que celui-ci s'enclenche et embarque dans celui-ci comme tout le monde. Il n'y a pas eu de favoritisme, leur projet était de loin le meilleur.

C'est un enjeu considérable quand on sait que vous êtes les pionniers dans ce domaine. Il y a des antécédents, d'autres cas de partenariats sur le principe d'emphytéose sur lesquels vous avez pu prendre exemple ou recueillir de l'expertise ?

Un projet à Montréal avait retenu ce principe-là mais à l'heure actuelle, le projet n'a pas démarré. Quand on a rencontré notre avocate, spécialisée dans les ententes contractuelles du domaine de la construction c'est le premier montage légal du genre qu'elle faisait.

A l'opposé, avez-vous eu contacts avec des organisations désireuses de prendre modèle ou de vous demander conseil ?

Toutes les semaines ! Il y a eu ETS, puis la semaine dernière les gens de la cité universitaire internationale de Montréal qui regardent pour construire des nouvelles résidences. Cette semaine c'était Concordia ...

Uniquement dans le domaine de l'Education ?

Pour l'instant ceux qui prennent la peine de nous contacter sont des gens de l'Education ... mais l'intérêt que tout cela suscite est énorme. Plusieurs grands cabinets d'avocat nous contactent pour nous poser des questions, ils sont généralement époustouffés de voir comment notre projet a avancé.

Vous êtes donc pionnier dans ce domaine. Etes-vous en relation avec l'Agence des PPP, nouvellement créée pour encadrer les futurs partenariats qui vont voir le jour ?

L'Agence existait quand on a débuté le projet, mais sous une autre forme. On ne les a pas consultés et ils étaient déçus. Le président de l'Agence a contacté les fonctionnaires du Ministère de l'Education pour les aviser de son regret de ne pas être associé à ce succès. A parler avec l'un et avec l'autre, on se rend bien compte qu'il n'y a pas une formule unique. Il n'y a pas un modèle de PPP, il y a des PPP. Dans ce sens-là, les adaptations sont différentes suivant chaque cas. Nous par exemple, nous n'avons pas respecté les mesures prescrites et indiquées. On n'a pas été en appel d'offres préliminaire. On est allé en appel

d'offre publique. Pas seulement pour gagner du temps, mais on a agi dans un souci de transparence ...

Oui mais c'est l'objectif de l'Agence aussi la transparence !

Oui mais pourtant ... dans l'exemple de l'UQAM, qui arrive avec un projet beaucoup plus gros, eux ont choisi un promoteur sans procéder à aucun appel d'offre. Ils se sont arrangés entre eux. On ne sait pas sur quoi ils se sont basés mais légalement, il y a des modifications qui devraient être apportées au niveau de la loi dans les prochains jours. Ils obligeraient les gens à aller en appel d'offre, ce qui n'est pas nécessairement fait actuellement. Il y a des gens qui choisissent et arrivent déjà avec le promoteur.

De plus, pour nous, l'astuce avec les fonctionnaires qui consistait à nous considérer comme étant locataire ne va plus passer. Le Conseil du trésor, après avoir vu passer notre projet a décidé qu'on ne pourra plus financer de l'immobilisation à partir d'un budget de fonctionnement. Dorénavant, chaque partenariat devra avoir l'accord du Conseil du Trésor. C'est une façon d'investir et ce n'est pas du budget de fonctionnement. En arrière de nous autres, les portes se ferment ...

Vous avez donc permis en quelque sorte d'affiner le cadre légal lié aux PPP ?

En quelque sorte oui ! Pas uniquement le nôtre mais aussi l'intérêt que nous portent d'autres institutions.

Un des derniers points que j'aimerais développer avec vous concerne les Facteurs Clés de Succès que je vous avais demandés d'évaluer dans le cadre de mon questionnaire (celui-ci n'ayant pas abouti). J'avais remarqué que pour chacun des facteurs, votre priorisation n'utilisait pas la totalité de l'échelle de Lickert, les mettant tous d'importance égale ? Le sont-ils vraiment dans le cadre du partenariat UQAR AMT ?

Je vais te dire que si j'ai répondu ça, c'est que aucun des éléments ne m'a vraiment paru se détacher des autres. En fonction de la liste que tu as fournie, je les ai identifiés comme étant relativement importants. Il faut comprendre que s'il nous en avait manqué un, on se serait posé la question de savoir si on le faisait quand même. On savait depuis longtemps que le projet était correct, notamment financièrement.

Dans ce cas, il y en a-t-il un qui, au début, a mis le projet sur orbite ou dans une dynamique positive, un peu à la manière d'un cercle vertueux.

C'est plus facile de répondre à la question : quel est l'élément majeur du succès et de réussite ? Et dans ce cas-là je te répondrai : le choix du promoteur. La qualité, l'ouverture du promoteur. Je réponds en fonction de notre projet. Dans le fond, il y a des institutions scolaires, notamment des Universités qui sont en train de regarder le principe des partenariats pour la réalisation de résidences. Quand on parle de résidences pour étudiants, ce n'est pas subventionné par le Ministère de l'Éducation. Dans ce cas-là, la réussite financière dépend du coût de loyer chargé aux étudiants car il n'y a aucun

engagement ni de la part du Ministère, ni de la part de l'Université. Dans un cas comme celui-là, c'est l'aspect financier qui serait capital.

Avec du recul, la participation par PPP semble être, en tant qu'observateur extérieur un très bon choix, mais vous, si vous aviez juste un élément à changer ou une modification à apporter ?

Je réponds toujours la même chose. Deux choses : idéalement, lorsque tu démarres un PPP, le mieux c'est de posséder son propre terrain et de connaître ton emplacement. Nous on recevait des propositions avec des choix différents. On aurait pu avoir un promoteur extraordinaire avec une réalisation hors du commun mais une localisation loin d'être judicieuse. Dans notre cas par exemple, le terrain n'était pas zoné, il a fallu faire une demande de zonage auprès de la ville et attendre la fin de la procédure, soit 6 à 8 mois. Pendant tout ce temps, le promoteur investit sans certitudes, l'Université aussi. Si au final le terrain n'avait pas été zoné, il aurait fallu tout recommencer la procédure : le promoteur ne pouvant pas nous proposer un autre terrain puisque le choix du terrain faisait partie des critères de sélection du promoteur.

C'était un risque non négligeable finalement ?

Oui en effet, assez important ! De plus quand on ne connaît pas la surface du terrain, on ne peut pas être précis dans le document d'origine. Si on l'avait connu, on aurait pu être plus précis, notamment sur l'histoire du quatrième étage.

Le deuxième élément rendant complexe la rédaction du document, c'est la situation politique de l'UQAR, située dans le vieux Lévis, accrochée à un vieux bâtiment historique (celui dans lequel on est à l'heure actuelle). Cela a amené la direction de l'UQAR à produire un cahier des charges vraiment large, à savoir la construction d'un bâtiment neuf ou rénové, ça a rendu la rédaction du document très technique. Si j'avais à m'impliquer dans un prochain dossier, je préférerais que le choix soit fait à l'avance.

Annexe 2 : Verbatim de l'entrevue avec André Jolicoeur, chargé du projet pour l'UQAR de la construction du nouveau campus de l'UQAR à Lévis. Réalisé le lundi 26 Juin 2006 .

C'est la première implication du groupe AMT dans un partenariat public privé ?

Oui, tout à fait. Nous avons par le passé, notamment avec l'UQAR, monté un projet similaire. Nous connaissons leurs besoins et nous avons mis sur pied un projet visant à la construction d'un nouveau campus. Il était plus dans la veine des PPP classiques dans la mesure où il y avait beaucoup d'opérations entre les mains du privé (NDR : contrairement au partenariat sous sa forme actuelle où ces services seront gérés par l'Université) mais cela n'a pas abouti car pour pouvoir être accepté, il fallait qu'il y ait un appel d'offre public. Le projet actuel n'a que de PPP l'aspect partage des risques financiers et l'entretien du bâtiment. Notre proposition en réponse à l'appel d'offre a donc été différente, dans la mesure où le cahier des charges était plus complet et que l'Université les a définis elle-même.

Les PPP on en parle beaucoup en mettant en avant comme avantage le partage des risques, et notamment un transfert de ces risques vers le promoteur. Qu'en est-il pour vous en tant que promoteur dans ce partenariat ?

L'avantage c'est que l'Université et le gouvernement connaissent la somme finale qu'ils vont avoir à verser et évitent ainsi tout surplus. Ils n'auront aucune mauvaise surprise.

A l'inverse, quels sont les risques pour vous ?

Les risques se situent au niveau des coûts. S'il y a des problèmes, c'est nous qui absorbons les frais. Je ne peux pas envoyer la facture à personne. Par contre s'il y a des économies je les garde ! L'Université contrôle la qualité du produit que je vais livrer mais toute la gestion et mes bonnes idées je les conserve. J'ai pris quelques risques sur certains choix technologiques : notamment sur le système de géothermie qui n'était pas demandé dans le devis mais qui se révélera rentable par la suite. Le gouvernement n'a pas débloqué d'enveloppe supplémentaire mais a juste donné son accord. Ils n'auront jamais de mauvaises surprises puisque le cadre est là.

Les risques sont-ils uniquement d'ordre financier dans ce type de partenariat ... ? Est-ce que vous avez identifié d'autres risques inhérents au projet ?

Dans le cadre de ce projet : Non ! A part du point de vue financier, il n'y a aucun risque pour nous. Tout a une répercussion sur l'aspect financier : dépassement de délais, problèmes de chantier, ... L'Université, elle, ne prend aucun risque.

A vrai dire, le plus gros risque pour nous c'est le taux d'intérêt. Le PPP est sorti alors que le taux était au plus bas et notre proposition a été faite en fonction de ce taux là.

Aujourd'hui il a déjà augmenté et on peut tout à fait perdre gros dans 10 ans. Parce que les coûts du PPP ne sont pas seulement ceux relatifs à la construction : pendant 25 ans, on doit gérer et entretenir l'édifice, le rentabiliser. Un surplus d'un million dans la construction n'est rien à côté d'une hausse du taux d'intérêt de 1% sur 25 ans. C'est un paramètre sur lequel je n'ai aucun contrôle.

Quel est votre intérêt à prendre de tels risques mis à part celui de faire un coup financier ?

Outre l'opération financière, nous avons une vision stratégique à long et moyen terme. Nous avons en effet tout intérêt à ce qu'il y ait une éventuelle expansion donc nous allons tout faire pour contribuer à une augmentation de la clientèle. La promotion de l'UQAR se fait notamment grâce à nous depuis l'annonce de ce partenariat car nous sommes un gros cheval. Au bout de la ligne, il y aura plus d'étudiants au courant de l'offre de l'UQAR. Ce qui signifie plus de choix et par conséquent plus d'étudiants. A terme, plus d'étudiants signifie plus de chance de grossir et grossir représente pour nous l'occasion de rebâtir une nouvelle structure par la suite.

Votre finalité à moyen terme et à long terme c'est donc de continuer dans ce genre de partenariat.

Oui, c'est d'en refaire d'autres comme ça. On a pris un autre risque, puisqu'on a acheté un terrain voisin pour pouvoir le faire. C'est un potentiel sur lequel on mise à moyen terme j'espère.

Il y des voix qui s'élèvent pour les PPP et d'autres contre. Un des arguments concerne le partage des risques qui n'en serait pas tout à fait un puisque le promoteur dans son offre, peut surestimer ses coûts et se mettre par la même occasion, plus ou moins à l'abri. Votre réaction vis-à-vis de ça ?

On est allé en appel d'offre public. Dans le dossier, on marche par enveloppes budgétaires. Je n'ai aucun intérêt à surestimer les coûts au risque de ne pas décrocher le contrat. En plus de ça, le Ministère vérifie les paramètres de notre proposition. Nous n'avons pas été sélectionnés parce que nous faisons la meilleure offre financière. Nous avons été sélectionnés car nous étions le meilleur projet à long terme et durable pour l'Université. Mais si ça n'avait pas été rentable ou suspicieux, l'UQAR aurait pu refuser notre offre.

C'est sûr que c'est toujours facile à dire après. Je suis convaincu que si je prends une bâtisse universitaire de l'Université de Laval construite sur un mode traditionnel, en comparaison, le bâtiment de l'UQAR à Lévis sera plus beau et aura coûté moins cher pour le gouvernement. Les universitaires et les théoriciens pensent peut-être que ça ne peut pas coûter moins cher aux institutions publiques tout en restant rentable au promoteur. Sauf que dans la vraie vie, c'est réalisable et ça s'appelle l'efficacité. Un privé va te livrer ce à quoi il s'est engagé et dans les temps à condition qu'on ne se mêle pas de ses affaires et qu'on le laisse seul responsable de sa gestion. Dans la fonction publique, chaque décision doit être analysée par un comité, puis par un sous-comité et le moindre changement nécessite d'énormes délais, des discussions et des sacrifices. Nous on avance donc on est compétitif.

C'est le fossé qui existe tant sur le plan organisationnel que sur le plan des mentalités entre secteur public et privé : leur vocation n'est pas la même mais leur fonctionnement n'est pas totalement incompatible.

Je suis le seul responsable à 100% et l'Université ne fait que contrôler ce que nous faisons. Ils interviennent dans l'élaboration de leurs besoins et c'est tout. L'action/réaction prend normalement 24h quelle qu'elle soit. La même décision dans le service publique prendrait un mois voire deux mois ! On peut s'ajuster directement sur le chantier sans envoyer de directives à droite et à gauche et arrêter le chantier. Nous on comprend que c'est une Université qui a des besoins, ça ne nous empêche pas d'avoir une certaine vitesse à la fois dans la prise de décisions et dans la vitesse d'exécution.

Venons-en au FCS. Votre homologue chargé de projet à l'UQAR considérait le projet pour sa part comme un succès...

Oui mais le projet n'est pas terminé. Ce qui se passe en effet c'est que l'UQAR se rend compte qu'ils auront mieux que ce qu'ils pensaient pour le même prix.

Il considérait comme étant un succès la manière dont se déroule l'échange entre vous et dont est géré le partenariat. Il associait, pour sa part, cette réussite principalement au choix du promoteur. De votre côté, à quoi associez-vous ça ?

En effet l'union entre le promoteur et l'UQAR est très tendre et souple. On travaille ensemble plutôt que de travailler l'un contre l'autre. Tout le monde n'a pas la même

approche du professionnalisme. Chez AMT, nous avons la fierté de nos réalisations. On n'est pas ici pour se battre avec l'UQAR. Il faut dire que de notre côté, un des facteurs prépondérant dans cette entente est que l'Université est gérée à la manière d'une entreprise privée. Ils sont capables de réagir vite !

L'autre argument s'élevant contre les PPP concerne la notion de non concurrence : les entreprises capables de répondre aux appels d'offres sont limitées étant donné l'expertise nécessaire ce qui leur donne un monopole certain dans un secteur qui au final se révèle non concurrentiel ! Qu'en pensez vous ?

Le cas de l'Université est un petit PPP. Les projets que l'on connaît sinon sont plus importants. Qui est capable de jouer dans cette ligue-là ? C'est sûr qu'il y a moins de prétendants, c'est plus mondial (dans le cadre de construction de routes, ou d'infrastructure lourdes). Les gens ont tout le temps l'impression que les entreprises privées veulent faire de l'argent à outrance dans les PPP. Je pense que c'est un problème de perception du peuple québécois, comme si ça pouvait être insultant que le promoteur puisse faire de l'argent dans le cadre de services publics. Dans le cas de L'UQAR, s'ils avaient décidé de tout faire eux-mêmes, ils auraient acheté le terrain au prix fort puis auraient été en soumission publique pour la construction du terrain et auraient payé toutes les modifications eux-mêmes. C'est sûr qu'en faisant un bilan, ça leur aurait coûté plus cher ! Maintenant pour répondre à la question dans le cadre du partenariat, il y a 4 propositions à l'appel d'offre ... on est loin d'un marché non concurrentiel.

A ce propos, à l'aide de votre approche du secteur privé, à combien estimez vous l'économie que peut réaliser l'Université sur une opération telle que celle-ci ?

J'estime le bénéfice réalisé comme étant peut-être aux alentours de 10% du coût total du projet. Mais le problème n'est pas uniquement là. Ce n'est pas nécessairement vrai que le promoteur va charger plus cher en PPP qu'il ne chargera dans un mode de construction classique. Le promoteur a un autre intérêt : c'est celui du développement. Ça peut en effet lui permettre de développer une autre expertise.

A terme, pensez-vous que cette différence de mentalité et cet esprit de méfiance vis-à-vis des divergences de fonctionnement entre partenaires public et privé puisse être un frein au développement et au succès des PPP ?

Peut-être. Ce qui est certain c'est que dans le cadre du projet en question, le partenariat est une initiative de l'Université. Il avait un besoin mais pas le budget en adéquation. Ils ont été imaginatifs dans la manière de trouver des alternatives et c'est très positif.

Annexe 3 : Résultat de la priorisation des FCS potentiels identifiés à partir de la revue de littérature et soumis à chacun des partenaires dans l'évaluation du projet auquel ils prennent part. L'échelle soumise est une échelle de Lickert, graduée de 1 à 5 ;

1 : pas du tout d'accord

5 : tout à faire d'accord

	Public UQAR	Privé AMT
1°) Une approche adaptée à une entente originale	5	4
2°) Une régie des ententes efficace et bien organisée	5	5
3°) Un gouvernement engagé qui fournit des garanties	4	5
4°) Un accord sur un partage équitable des gains	4	3
5°) Une définition des objectifs visés	4	4
6°) La légitimité de la démarche	4	2
7°) Un cadre légal adapté	4	1
8°) Un support des dirigeants politiques	4	4
9°) Une répartition et un partage des risques	4	4
10°) La communication entre les parties	5	2
11°) Un partenaire privé sélectionné rigoureusement sur des critères stratégiques	5	5
12°) La faisabilité technique du partenariat	4	3
13°) Une politique économique saine et un environnement macro-économique stable	4	5
14°) Une bonne gouvernance de la part des dirigeants en place	4	3
15°) Une évaluation rigoureuse de la performance des services publics	5	4
16°) Un marché financier disponible facilement	4	4
17°) L'engagement et la responsabilisation des deux parties	5	5
18°) Des ressources humaines de qualité	5	5
19°) Une évaluation réaliste et complète des coûts et des bénéfices	5	5

BIBLIOGRAPHIE

Aubert, B et Patry, M. 2004, « Les partenariats public-privé : une option à considérer». Gestion, vol. 29, no2, p. 74-85.

Belhocine, N. ; Facal, J. et Mazouz, B. « Les PPP : une forme de coordination de l'intervention publique à maîtriser par les gestionnaires d'aujourd'hui ». Telescope, février 2005, p. 2-14

Belout, A. 1998. « Effects of human resource management on project effectiveness and success: toward a new conceptual framework ». International Journal of Project Management, 16(1), 21-26.

Brinkerhoff, J. 2002. «Government-Nonprofit Partnership: A Defining Framework». Public Administration and Development, vol. 22, n°1, p. 19-30.

Brooks, H. et al. (dir.). « Public-private partnership: new opportunities for meeting social needs », Public Administration Review, vol. 46, n°4, p. 364-365.

Chalmers, J. et Davis D. 2001. « Rediscovering Implementation: Public Sector Contracting and Human Services ». Australian Journal of Public Administration, vol. 60, n°2, p. 74-85.

Collectif Cyrano. 2005. «Synthèse critique d'expériences de partenariats public privé»

Dahl, R.A. et Lindblom, C.E. 1953. Politics, Economics and Welfare. New York. Harper & Brothers.

Danis. 2004. Notes de recherche sur Les partenariats public-privé (PPP) : mythes, réalités et enjeux.

Dunn, J. 1999. «Transportation: Policy-level partnerships and project-based partnerships », American Behavioural Scientist, vol. 60, n°4, p. 92-107.

Eisenhardt, K. M. 1989. Building Theories from Case Study Research. Academy of Management Review. 14(4): 532-550.

Guttman, D. 2001. «The United States Enrichment Corporation: A Failing Privatization », Asian Journal of Public Administration, vol. 23, n°2, p. 247-272.

Gouvernement du Québec. 2004. « Loi sur l'Agence des partenariats public privé du Québec ». Projet de loi no 61. chapitre 32.

Gouvernement du Québec. Politique cadre sur les partenariats public-privé, 2004.
[www.tresor.gouv.qc.ca/fr/publications/modernisation/parteneriat/politique_cadre.pdf]

Hazebroucq, J-M. et Badot, O. 1996. Le management de projet. Paris. Presses Universitaires de France

Hulme, E., et M. Edwards (dir.). 1997. « NGOs, states and donors: an overview », NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort ?, New York, St Martin's Press in association with Save the Children, p. 3-22.

Ika, L.A. 2004. Analyse de la valeur acquise en contexte d'interdépendance des chemins : une avenue à explorer. Actes du Congrès de l'association canadienne des sciences administratives (ASAC), Québec.

Jones, L. R. et Kettl, D. F., «Assessing Public Management Reform in an International Context », International Public Management Review, vol. 4, Issue 1, pp. 1-19, 2003

Kamienecki, S., et al. 1999. « Forming Partnerships in Environmental Policy: The business of emissions trading in clean air management », American Behavioural Scientist, vol. 43, n°1, p. 107-124.

Langford, J. 2002. « Contribution to discussion », in Edwards, Meredith & John Langford (eds), New Players, Partners and Processes: A Public Sector Without Boundaries, British Columbia, National Institute for Governance, University of Canberra, and Center for Public Sectors Studies, University of Victoria.

Levin, H. 1999. « The public-private Nexus un Education », American Behavioural Scientist, vol. 60, n° 4, p. 124-138.

Li, Bing. 2004. « Critical success factors for PPP/PFI projects in the UK construction industry ». Construction Management and Economics

- Mazouz, B., et Belhocine, N. 2002. «Partenariats public privé : une équation à résoudre par la gestion de projets ». ENAP. Québec, nov-déc., p. 7-9.
- Muetzelfeldt, M. 2001. « The Facilitative State and The Symbolic Potency of Mutual Obligation », Australian Journal of Public Administration, vol. 60, n°2, p. 99-110.
- Osborne, S., et C. Johnson. 2003. « Local Strategic Partnerships, Neighbourhood Renewal, and the Limits to Cogovernance », Public Money & Management, July, p. 147-154.
- O'Shaugnessy, W. 1992. La faisabilité de projet. Une démarche vers l'efficienne et l'efficacité. Trois-Rivières : Les Éditions SMG.
- Pinto, J.K., Slevin D.P. 1988a. Project success: definitions and measurement techniques. Project Management Journal, 19(1), 67-72.
- Pinto, J.K., Slevin D.P. 1988b. Critical success factors across the project life cycle. Project Management Journal, 19(3), 67-74.
- Pongsiri, N. 2002. « Regulation and public private partnerships ». The International Journal of Public Sector Management, vol. 15, n°6, p. 487-495.
- Préfontaine, L. 2005. «les clés de succès des PPP». L'UQAM
- Rom, M. 1999. « From Welfare to Opportunity Inc. : Public-Private partnerships in Welfare reform », American Behavioural Scientist, vol. 60, n°4, p. 155-177.

Rondinelli, D., et M. Iacono. 1996. Policies and strategies for managing privatisation, Turin, BIT.

Rouillard, C. 2006. colloque UQAR 2006, Table ronde : « les PPP, pour ou contre ? »

Schneider, A. 1999. « Public-private partnerships in the U.S. prison system ». American Behavioural Scientist. vol.60, n°4, p. 192-209.

Stake, R. E. 2000. Case studies. Handbook of Qualitative Research. N. K. Denzin and Y. S. Lincoln. Thousand Oaks, Second Ed, Sage: 435-454.

Stiglitz, J. et Wallstens S. 1999. « Public-private technology partnerships: Promises and Pitfalls ». American Behavioural Scientist. vol. 60, n°4, p. 52-74.

Sondage de l'institut Léger : [http://www.ippp.org/mai%202005_final.pdf]

Szymanski, S. 1996. « The impact of compulsory competitive tendering on refuse collection services ». Fiscal Studies. vol. 17, n°3, p. 1-19.

UQAR. 2005. Document d'appel de propositions public (SOU050429 – 1496)

Van der Heijden, H. 1987. « The reconciliation of NGO autonomy, program integrity and operational effectiveness with accountability to donors ». World Development. vol. 15 (suppl.), p. 103-112.

Yin, R. K. 2003. Case Study Research: Design and Methods. Third Ed. Thousand Oaks, CA, Sage.