



Avis sur les Partenariats public/privé (PPP)

Document réalisé par : *François Fecteau – Attaché politique*
Sous la supervision de : *David Galarneau – Vice-président aux affaires*
externes

10 juin 2009

1-La modernisation de l'État et la création de l'Agence sur les partenariats public/privé

Au mois de mai 2004, un an après son élection, le gouvernement libéral de Jean Charest publie un document qui pose les principes fondateurs d'un plan pour la modernisation de l'État. À la lecture de ce plan qui s'échelonne sur quatre ans, on remarque une volonté de rendre l'appareil étatique plus flexible, plus souple, plus efficace et plus performant. (Gouvernement du Québec, 2004)

De la modernisation de l'État, émane une volonté d'instaurer des partenariats public-privé¹ visant l'institutionnalisation d'une meilleure collaboration avec le secteur privé, notamment dans les projets liés aux infrastructures. Avec les partenariats public-privé, l'État *bénéficierait* d'un allègement financier, d'une meilleure distribution des risques de même que d'un respect plus stricte des coûts et des échéanciers des différents projets. (Gouvernement du Québec, 2004)

2-L'Agence des partenariats public-privé

Le 15 décembre 2004, la *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec* est adoptée à l'Assemblée Nationale. L'Agence responsable a pour « *mission 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 partenariat public-privé.* » L'agence a aussi comme mandat de recueillir et analyser l'information sur les PPP, d'informer la population du Québec sur les différents projets en PPP de même qu'agir en tant que conseiller du gouvernement sur toutes questions relatives aux PPP. (Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec, article 5)

Pour réaliser ses objectifs, l'Agence fait appel à un conseil d'administration « *composé du PDG et de huit autres membres nommés par le gouvernement dont quatre sont issus des organismes publics et quatre du secteur privé, choisi de façon à ne pas se trouver en conflit d'intérêt.* » (Agence des PPP, novembre 2006)

3-Développement conventionnel versus développement en « PPP »

Dans un projet de développement des infrastructures dites *conventionnelles*, l'État soumet en appel d'offre public le projet en question. Lorsque les travaux sont terminés, l'État est propriétaire du projet et peut apporter tout changement qu'il souhaite aux nouvelles infrastructures en faisant appel au distributeur de services qui lui convient.

Dans un projet en partenariat public-privé, l'État et l'entreprise privée émettent une entente, généralement de longue durée, rendant cette dernière responsable de la réalisation du projet d'infrastructures. L'État, bénéficiant d'un projet « *clef en main* », deviendra locataire du bien réalisé jusqu'à l'échéance fixée par le contrat avec l'entreprise.

1 « Un contrat de partenariat public-privé est un contrat à long terme par lequel un organisme public associe une entreprise du secteur privé, avec ou sans financement de la part de celle-ci, à la conception, à la réalisation et à l'exploitation d'un ouvrage public. Un tel contrat peut avoir pour objet la prestation d'un service public. » (Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec, article 6)

4-Au-delà des principes, les PPP en pratique...

Au-delà de la vertu des objectifs visés par l'instauration des PPP, on relève d'importantes embûches à travers la réalisation de plusieurs projets. Celles-ci ont été étudiées par Pierre Hamel, chercheur à la chaire de recherche « Urbanisation, Culture et Société » de l'Institut national de la recherche scientifique. Nous reprenons ici quelques-unes des nuances apportées par Hamel dans son étude.

Sur la flexibilité...

Si la flexibilité est l'une des valeurs qui fonde l'engouement pour les PPP, concrètement, on assiste plutôt à la nécessité d'avoir recours à de lourds contrats entre l'État et l'entreprise privée². Ces rigides contrats, qui s'échelonnent souvent sur plusieurs décennies, rendent d'ailleurs bien difficiles l'adaptation des infrastructures aux changements rapides des technologies et des réalités du XXI^e siècle. (Hamel, 2007)

Sur l'imputabilité...

Bien que l'État demeure imputable du contrat signé dans le cadre de PPP, les députés qui seront élus à tous les quatre ans ne pourront être tenus responsables des erreurs contenues dans les contrats signés antérieurement. (Hamel, 2007)

Sur la transparence...

Les PPP renvoyant à des contrats à long terme entre l'État et l'entreprise privée, nous pouvons comprendre le désir de cette dernière de conserver le secret commercial lié aux clauses dudit contrat. Inutile de dire que toute clause de confidentialité constitue une barrière dans la participation citoyennes aux projets municipaux d'envergures. (Hamel, 2007)

Sur le partage des risques...

Du point de vue de la répartition des risques financiers, bien que les entreprises endossent une certaine part du fardeau financier, celles-ci ne sont liées qu'à travers l'argent qu'elles investissent dans un consortium. Si le projet dérape en coûts faramineux, l'entreprise liée au consortium n'est responsable que pour la mise de fonds octroyés dans le partenariat. (Hamel, 2007)

Sur la juste concurrence et le développement de l'économie locale...

La formule de développement en PPP n'offre pas que des désavantages pour l'État et les citoyens. Puisque les ententes que mettent en scène les PPP s'étendent sur plusieurs décennies, seules les grandes entreprises ayant un crédit suffisant pour atteindre la mise de fonds nécessaire au débrayage du projet ont la possibilité de se qualifier. (Hamel, 2007)

² Tel qu'il est relaté dans l'étude de Pierre Hamel, docteur en économie et chercheur à l'INRS, le contrat relatif au PPP pour la réfection du métro de Londres s'étend sur 135 volumes, constitués de 28 000 pages au total.

5-Les PPP et les universités: le cas du campus de Lévis

À la recherche de nouveaux horizons de recrutement, les universités multiplient l'offre de formation hors de leur campus de fondation. Celles-ci doivent dès lors assurer cette formation par la construction de nouveaux pavillons. C'est dans ce contexte que nous observons la multiplication de projets immobiliers³. Robert Laplante, chercheur de l'Institut de recherche en économie contemporaine, s'est récemment penché sur la construction de pavillons en mode PPP, en prenant le cas spécifique du projet du campus d'UQAR à Lévis comme objet d'étude.

Outre la dénonciation du manque de transparence et de clarté dans l'élaboration du projet du campus de Lévis, l'étude de Laplante relève des faits plutôt inquiétants du mode PPP. Voici quelques unes de ces conclusions vis-à-vis le projet:

- « l'université encourt la plupart des risques alors que le promoteur privé est protégé de toutes parts;
- l'entente est rigide et contraignante pour l'université qui doit définir ses besoins pour une période beaucoup plus étendue que ce que la nature de ses activités lui permet;
- il n'est pas du tout évident que cela se fasse à un coût moindre pour l'université;
- il y a un glissement vers la sous-traitance et la substitution d'emploi dans le secteur de l'entretien;
- ce glissement risque de se traduire par une détérioration des conditions de travail des employés du secteur. » (Laplante, 2009)

6-Le cas du Super PEPS

Afin d'obtenir l'information nécessaire à l'élaboration du présent avis, l'exécutif de la CADEUL a tenté de convoquer une rencontre avec le PDG de l'Agence des partenariats-public-privé du Québec. Malheureusement, cette rencontre fût impossible dans la mesure où l'Agence n'est autorisée à donner aucun éléments d'information concernant l'agrandissement du PEPS avant que la décision soit officiellement rendue. Quant à cette incapacité des étudiants de participer au processus décisionnel, nous avons toute la légitimité de questionner la réelle transparence des projets en mode PPP.

Conclusion

Les projets d'infrastructures publiques en partenariat avec le privé ne constituent pas un phénomène nouveau. Le mode de développement en PPP à proprement parlé se distingue du mode conventionnel par la durée beaucoup plus longue et la rigidité du contrat qui lie l'État et l'organisme publique au partenaire privé. Dans un contexte d'économie du savoir où le développement des institutions repose sur un paradigme de flexibilité, nous sommes en mesure d'émettre quelques doutes quant à l'efficacité d'un tel modèle de développement pour les universités. À l'heure où le sous-financement public s'avère un véritable frein pour les universités, il est essentiel que les acteurs de ces dernières, avec le soutien des fonds publics, jouissent d'une pleine autonomie dans la gestion de leurs infrastructures.

³ Ce phénomène s'inscrit dans une problématique de délocalisation de la formation universitaire dans un contexte où les universités québécoises, dont le sous-financement est évalué à 450 millions, doivent augmenter leur recrutement. (Laplante, 2009)

Bibliographie

Gouvernement du Québec, *Moderniser l'État, Pour des services de qualité aux citoyens*, Mai 2004.

Gouvernement du Québec, *Projet de loi n61, (2004, chapitre 32) Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*, Éditeur officiel du Québec, 2004.

HAMEL, Pierre J., *Les partenariats public-privé (PPP) et les municipalités: au-delà des principes, un bref survol des pratiques*, Institut national de la recherche scientifique, Groupe de recherche sur l'innovation municipale, 2007.

Hurteau et al., *Les PPP dans les universités québécoises*, Institut de recherche et d'informations socio-économiques, 2009.

LAPLANTE, Robert, *Universités ou foires marchandes? Le Partenariat public-privé et les errances du monde universitaire, Un cas et son clone*, Institut de recherche en économie contemporaine, 2009.

LEFBVRE, Pierre, *Les PPP: Mythes et réalités*, La Presse Affaires, p.7, 12 juin 2006.

Site web de l'Agence des partenariats public-privé: www.ppp.gouv.qc.ca

Pour le PEPS: (http://www.ppp.gouv.qc.ca/index.asp?page=peps_fr&lang=fr)

ANNEXE I:
Formation hors campus et projets immobiliers
(Laplante, 2009)

Tableau 1. Les universités québécoises, leurs sites actuels et leurs développements envisagés (liste partielle)

| Université | Site(s) actuel(s) et projets |
|------------------------|--|
| Université Bishop's | Lennoxville Knowlton |
| Université Concordia | George Williams (ce site a récemment fait l'objet de plusieurs constructions et aménagements) Loyola |
| Université Laval | Campus de Sainte-Foy (ce site a récemment fait l'objet de plusieurs constructions et aménagements) Centre de services à Montréal Campus Rive-Sud (Lévis) Centre universitaire des Appalaches (St-Georges, Ste-Marie, Thetford Mines) Pôle universitaire des Basses-Laurentides (Ste-Thérèse) Ottawa |
| Université McGill | Centre-ville (construction récente du nouveau pavillon de musique) Mac Donald En projet CUSM Établissement à Gatineau |
| Université de Montréal | Plusieurs pavillons dans le quartier Côte-des-Neiges et dans Outremont 342 cours et « activités » ont lieu dans les campus régionaux : Longueuil Laval Lanaudière Québec (fermeture prévue fin juin 2010) En projet Technopole de la Gare de triage d'Outremont CHUM « Cité du savoir » (20 000 pi. ² reliés au métro Montmorency). |

Tableau 1 (suite)

| Université | Site(s) actuel(s) et projets |
|--|--|
| HEC Montréal | Pavillons Côte Ste-Catherine et Decelles Laval (certains cours DESS gestion) Longueuil (idem) |
| Université de Sherbrooke ²⁸ | Campus principal de Sherbrooke Campus de la santé de Sherbrooke Campus centre-ville de Sherbrooke Campus de Longueuil Campus conjoint de Saguenay (médecine) Campus conjoint de Moncton (médecine) Partenariat avec Ubisoft et cégep de Matane En projet Construction d'un pavillon à Longueuil Projets de points de services à Drummondville et Victoriaville Demande de la ville de Granby pour ouverture d'un point de service |
| Université du Québec à Montréal | Campus central Complexe des sciences Pierre-Dansereau Points de services : Lanaudière (L'Assomption) Laval Montréal (St-Lambert) Ouest-de-l'Île (Kirkland) En suspens... Îlot Voyageur |
| Université du Québec à Trois-Rivières | Trois-Rivières Québec Drummondville St-Hyacinthe Joliette Sorel-Tracy Varenes Victoriaville Centre universitaire des Appalaches (St-Georges, Ste-Marie, Thetford Mines) |
| Université du Québec à Rimouski | Rimouski Lévis Rivière-du-Loup Baie Comeau Matane Gaspé Carleton |

Tableau 1 (suite et fin)

| Université | Site(s) actuel(s) et projets |
|--|---|
| Université du Québec en Outaouais | Gatineau St-Jérôme (au cégep) Maniwaki En construction Nouveau campus à St-Jérôme |
| Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue | Rouyn-Noranda Val-d'Or Amos La Sarre Lebel-sur-Quévillon Chibougamau Mont-Laurier Matagami Radisson (même adresse qu'Amos) Barraute-Senneterre Cours de création 3-D à Québec En projet En construction (Val d'Or) pavillon des Premières Nations |
| Institut national de la recherche scientifique | Centre eau, terre énergie (Québec) Centre énergie, matériaux, télécommunications (Varenes, Montréal) Institut Armand-Frappier (Laval, Pointe-Claire) Centre urbanisation, culture et société (Québec, Montréal) |
| École nationale d'administration publique | Campus : Québec Montréal Saguenay Gatineau Trois-Rivières Points de services : Brossard Saint-Jérôme St-Georges de Beauce Sherbrooke |
| École de technologie supérieure | Aménagement « récent » au centre-ville de Montréal |
| Télé- Université | Aménagement récent à l'UQAM |