

**Un hôpital en partenariat
public-privé (PPP) :
un pari trop risqué**

Pierre J. Hamel

INRS

Université d'avant-garde

Centre - Urbanisation Culture Société

urbaines et rurales et les quartiers sont
1981-1990, sont développées, assurant la vitalité
partenance et d'intégration sociale

logique des mutations sociales
de la société québécoise. L'esp
l'action publique et des rappor
à comprendre l'amén

ce occupé a
sociales, économi
L'espace s'inscrit
rapports sociaux
aménagement

1961-1970

1946-1960

Avant 1946

18%

11%

3%

5%

8%

1996-2001

100

50

0

10

20

30

40

10

20

30

40

50

60

70

80

90

100

110

120

130

140

150

160

170

180

190

15 à 17 ans
18 à 19 ans
20 à 24 ans
25 à 29 ans
30 à 34 ans
35 à 39 ans
40 à 44 ans
45 à 49 ans
50 à 54 ans
55 à 59 ans
60 à 64 ans
65 et plus

les transactions sociales par lesquels les
dans l'espace urbanisé, en un mot, sur l'ensemble de
vidus produisent du lien social et les sociétés prer

Vous souhaitez diffuser le présent rapport? À votre aise.

Évitez cependant de l'envoyer par courriel, en fichier attaché :

il est relativement volumineux et assez « lourd » (5 Mo), tant et si bien qu'il risque de causer des soucis à l'envoi ou à la réception. Il est plus simple et plus efficace de faire parvenir à vos correspondants la référence et le signet -- voir ci-dessous --, ce qui leur permettra de télécharger le document sans problème.

Hamel, Pierre J. (2010). *Un hôpital en partenariat public privé (PPP) : un pari trop risqué*, réalisé à la demande du Conseil provincial des affaires sociales (CPAS) du Syndicat canadien de la Fonction publique (SCFP), Montréal : Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM), INRS-Urbanisation, Culture et Société, 300 p.

<http://www.ucs.inrs.ca/pdf/hopital.pdf>, rapport mis en ligne le 3 mars 2010

Un hôpital en partenariat public-privé (PPP) : un pari trop risqué

Pierre J. Hamel, INRS-Urbanisation, Culture et Société¹

INRS

Université d'avant-garde

¹

Institut national de la recherche scientifique

INRS-Urbanisation, Culture et Société, 385, rue Sherbrooke Est, Montréal, Québec H2X 1E3

Téléphone : 514 499-4014. Télécopie : 514 499-4065.

 HamelPJ@UCS.INRS.ca <http://www.ucs.inrs.ca/default.asp?p=hamel>

Diffusion :



Institut national de la recherche scientifique
INRS-Urbanisation, Culture et Société

385, rue Sherbrooke Est
Montréal (Québec) H2X 1E3
Téléphone : 514 499-4000
Télécopieur : 514 499-4065
www.ucs.inrs.ca

Révision du texte : Guy Bonin (voir la note 11, en page 20)

Le présent rapport est produit à la demande du Conseil provincial des affaires sociales



du Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP);
ceci n'implique cependant pas que le SCFP endosse ce rapport
d'une quelconque façon, que ce soit en tout ou en partie.

<http://scfp.ca/>

Les lecteurs sont invités à me faire parvenir leurs commentaires critiques, sur le fond comme sur la forme, à l'adresse suivante : HamelPJ@UCS.INRS.ca

ISBN : 978-2-89575-198-4
Dépôt légal : 2010
Bibliothèque nationale et Archives nationales du Québec
Bibliothèques et Archives Canada
© Tous droits réservés

Préambule

Finis les PPP? Pas sûr. Depuis la nuit des temps, les gouvernements recourent fréquemment au privé pour la construction d'infrastructures ou même pour la fourniture de services. Les administrations publiques françaises pratiquent couramment la sous-traitance sous une forme moderne depuis plus de 150 ans. Au début des années 1990, les Britanniques ont développé un type particulier de sous-traitance, le *Private Finance Initiative (PFI)*, une forme de partenariat public-privé (PPP), qui fait intervenir le privé de façon un peu plus importante qu'auparavant : tout d'abord, le privé a la responsabilité de réunir le financement nécessaire, à charge du gouvernement de le rembourser au fil du temps; ensuite, la durée des contrats est généralement très longue.

En 2004, le gouvernement du Québec a importé (et adapté) la formule britannique des PPP. Force est de constater que la présente crise financière pose de très sérieux problèmes pour le financement privé d'un PPP. Qu'advient-il des PPP? Morts et enterrés ou toujours vivants et fringants? Les nouvelles sont contradictoires², surtout depuis la publication d'un rapport du vérificateur général du Québec³ : la lecture de ce rapport a déclenché un formidable festival de titres ravageurs⁴.

² La Presse canadienne. (2009). « Québec enterre l'Agence des PPP », *Le Devoir*, jeudi le 22 octobre, <http://www.ledevoir.com/2009/10/22/272838.html>; Dutrisac, Robert et Kathleen Lévesque. (2009).

« CHUM et CUSM: Québec fonce avec les PPP », *Le Devoir*, 20 novembre, <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/277608/chum-et-cusm-quebec-fonce-avec-les-ppp>

³ Laflamme, Sylvie, Michelle Gravel, Sylvie Lessard, Sylvain Roy, Dolorès Thibeault. (2009). Chapitre 5 « Vigie relative aux projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal – Partenariats public-privé », *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010*, Tome II, Québec : Vérificateur général du Québec, pagination multiple (Acrobate compte un total de 236 pages), p.5-1 – 5-47.

⁴ Lessard, Denis. (2009). « Pas une bonne idée, le CHUM en PPP », *La Presse*, 19 novembre, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/sante/200911/18/01-922949-pas-une-bonne-idee-le-chum-en-ppp.php>;

Dutrisac, Robert. (2009). « Centres hospitaliers universitaires - L'Agence des PPP a faussé les analyses », *Le Devoir*, 19 novembre, <http://www.ledevoir.com/societe/sante/277551/centres-hospitaliers-universitaires-l-agence-des-ppp-a-fausse-les-analyses>;

Breton, Brigitte. (2009). « Douteux calculs », *Le Soleil*, samedi 21 novembre, <http://www.cyberpresse.ca/le-soleil/opinions/editoriaux/200911/19/01-923280-douteux-calculs.php>;

Il est désormais plus que probable que la formule PPP mutera pour se régénérer et réapparaître sous une nouvelle forme de sous-traitance : on retiendra sans doute la longue durée des contrats, tout en laissant tomber le plein financement par le privé⁵. De toute façon, tout le monde – et même les promoteurs de la formule PPP à la britannique – reconnaissait que le financement privé coûte plus cher que le financement public traditionnel. Au-delà des coûts de financement, le récent rapport du vérificateur général du Québec vient réaffirmer qu'il est loin d'être évident que la formule PPP permette de réaliser un projet à meilleur compte; au contraire, l'hypothèse la plus vraisemblable serait plutôt que les PPP coûtent plus cher. Mais, après tout, qu'importe si les PPP coûtent plus cher si c'est pour obtenir mieux : les PPP en valent-ils la peine?

Les coûts ne constituent pas le principal problème de la formule. La dynamique d'un PPP, régi du début à la fin par un contrat inflexible, pose essentiellement un problème de manque d'adaptabilité; même avec un financement majoritairement public, un PPP demeure donc tout aussi problématique pour un hôpital de pointe, un ouvrage complexe et susceptible de se modifier profondément tout au long de la très longue période couverte par un PPP.

Les PPP ne sont peut-être pas forts, mais certainement pas morts.

Najac, décembre 2009

P.S. La version « finale » du présent rapport a été complétée à la fin de l'automne 2009, mais on notera depuis quelques ajouts mineurs.

Sansfaçon, Jean-Robert. (2009). « Centres hospitaliers - Les dés étaient pipés », *Le Devoir*, 20 novembre, <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/277567/centres-hospitaliers-les-des-etaient-pipes>: « [...] l'Agence des PPP a systématiquement faussé les résultats en fournissant des hypothèses irréalistes, en posant des jugements tendancieux et en omettant des données essentielles à une évaluation objective. Une telle complicité des experts externes avec un client aussi malhonnête ne peut s'expliquer que par l'appât du gain ou l'amitié politique, ou les deux à la fois »;

The Gazette. (2009). « It's time to give up on the PPP model » (« Il est temps d'abandonner les PPP »), *The Gazette*, 23 novembre, <http://www.montrealgazette.com/opinion/editorials/time+give+model/2254720/story.html>

⁵ Voir notamment la section 1.3.2.4 Une « Private » Finance Initiative de moins en moins privée

Faits saillants

Entreprendre de construire un hôpital en partenariat public-privé (PPP) est un pari risqué, beaucoup trop risqué; entreprendre de rénover un hôpital en PPP, c'est aller au-devant des problèmes en acceptant d'encourir encore plus de risques littéralement incalculables.

Il est parfaitement certain que le financement privé d'un hôpital ou de tout autre PPP est plus cher que le financement public. Depuis le déclenchement de la crise financière, les écarts sont encore plus évidents. De plus, au-delà des coûts de financement, dans le cas d'un PPP, les coûts globaux s'avèrent habituellement plus élevés que ceux du mode traditionnel (ou conventionnel) de réalisation. C'est d'ailleurs le constat de l'équipe du vérificateur général du Québec responsable d'une « vigie relative aux projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires (CHU) de Montréal »; en réalité, l'équipe du vérificateur général affirme plus sobrement que l'avantage présumé de la formule PPP n'a pas été démontré⁶; le rapport montre bien que, au contraire, l'hypothèse la plus vraisemblable serait que les PPP coûtent plus cher.

En payant plus cher, on s'attendrait à obtenir mieux mais personne, absolument personne ne pourrait l'assurer⁷; en fait, ce ne serait vraisemblablement pas le cas, bien au contraire :

⁶ « À notre avis, les analyses de la valeur ajoutée produites par PPP Québec [l'Agence des PPP] ne permettent pas de soutenir la conclusion que leur réalisation en mode PPP est préférable à une réalisation en mode traditionnel par le secteur public [...] » (pjh : je souligne). Laflamme, Sylvie, Michelle Gravel, Sylvie Lessard, Sylvain Roy et Dolorès Thibeault. (2009). Chapitre 5 « Vigie relative aux projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal – Partenariats public-privé », *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010*, Tome II, Québec : Vérificateur général du Québec, pagination multiple (Acrobat compte un total de 236 pages), mis en ligne le 18 novembre, p.5-1 – 5-47, p.5-3.

⁷ C'est en tout cas ce que vient de réaffirmer l'équipe dédiée aux PPP du vérificateur général britannique dans un rapport (daté d'octobre 2009 et publié le 3 novembre) réalisé à l'occasion d'une présentation devant le comité des Affaires économiques de Chambre des Lords ([House of Lords Economic Affairs Committee](http://www.houseoflordselect.com/committees/economic-affairs)), qui entreprend un examen de la politique des PPP; résumant douze ans de travaux, jalonnés de 72 rapports spécifiques traitant de plus de 100 projets distincts, le rapport note, en abusant presque de la légendaire modération caractéristique de tout bon vérificateur général, avec un bel exemple de litote, qu'il n'y a que « peu de preuves » permettant d'affirmer que les PPP sont plus intéressants que le mode conventionnel : « [...] there is "little evidence" to prove [PPP] outperform publicly funded schemes ». *PPP Bulletin*. (2009). « New auditor fears over 'evidence' for PFI », 4 novembre, <http://www.pppbulletin.com/news/view/14969>. Je référerai fréquemment à ce rapport : Humpherson, Ed,

comparés aux projets qui suivent le cheminement conventionnel (avec financement et maîtrise d'œuvre publics et appels d'offres pour chacune des étapes), les hôpitaux issus d'un PPP sont généralement non seulement plus chers mais encore plus petits et, surtout, plus limités et moins adaptables au changement.

Les opérations d'un projet en PPP sont encarcannées dans un contrat rigide qui induit un fonctionnement s'avérant, au jour le jour, plus difficile, lourd et bureaucratique.

Plus inquiétant encore, le nécessaire développement continu est entravé : un hôpital en PPP, par sa nature même, souffre d'un manque d'adaptabilité – et c'est probablement ce qui est le plus grave. En effet, on conçoit et on construit un hôpital en PPP pour limiter les coûts à court terme et pour éviter tout ce qui présenterait un risque de construction, en recourant à des méthodes éprouvées, « anciennes », en limitant les innovations et en restreignant les investissements nécessaires pour accroître la marge de manœuvre à long terme.

Il est toujours plus complexe de rénover un immeuble ancien que d'en construire un tout neuf; une rénovation en soi n'est déjà pas simple, une rénovation en PPP l'est encore moins; rénover un hôpital de pointe en PPP, c'est la grande aventure!

Construire ou rénover un hôpital en mode PPP, c'est manquer de vision et hypothéquer l'avenir, tout en acceptant de payer plus cher.

La construction en PPP d'un hôpital de première ligne est déjà risquée. Elle deviendrait toutefois carrément périlleuse dans le cas d'un hôpital universitaire, puisque ce dernier devrait être en mesure d'intégrer les dernières innovations en matière d'équipements, de procédures, de protocoles de soins et d'intervention. Il faudrait alors concevoir et construire un immeuble hautement adaptable, car il serait appelé à être constamment modifié, remodelé, transformé. La formule PPP constitue un handicap majeur pour un projet susceptible d'évoluer.

Les promoteurs de la formule PPP insistent pour mettre en valeur ce qui en constitue, à leurs yeux, l'une des principales vertus : avec un PPP, il ne pourrait pas y avoir

David Finlay, Patricia Leahy et Joshua Reddaway, avec la collaboration de Manuel Llorca et de Michael Prest (NAO Private Finance Team). (2009). *Private Finance Projects*, Londres : National Audit Office (NAO), 69 p. http://www.nao.org.uk/publications/0809/private_finance_projects.aspx

de dépassement de coûts puisque tout serait prévu dès le départ. Théoriquement, il n'y aurait donc jamais de mauvaises surprises avec un PPP – ni jamais aucune surprise d'ailleurs, puisque tout ne fonctionnerait qu'en respectant ce qui est consigné au contrat.

La nature même d'un PPP confère une place centrale au contrat de partenariat.

Le consortium privé a tout intérêt à respecter ce contrat à la lettre et à ne jamais faire à ses frais quoi que ce soit qui n'avait pas été prévu à l'origine, ne serait-ce que pour s'assurer d'être en bonne position pour négocier à son avantage une éventuelle réouverture du contrat.

Il apparaît alors tout à fait irrationnel de s'engager dans un contrat par essence fermé à double tour pour un projet qui, forcément – on en est absolument certain, évoluera beaucoup, mais de façon imprévisible. Le jour où il faudra rouvrir le contrat, le consortium jouira de fait d'une situation de monopole face à son client public. Le public sera donc en position de faiblesse face à un consortium qui pourra négocier durement sans craindre de voir s'amener une entreprise concurrente proposant de meilleurs services à moindres coûts. Les autorités québécoises ont beau tenter de rassurer la population en arguant que l'improbable est lui-aussi prévu, il serait toutefois judicieux de demeurer sceptique. Pour ce qui est des projets d'hôpitaux québécois, le ministre affirme qu'advenant que le consortium ait des exigences déraisonnables pour réaliser des travaux imprévus, le contrat prévoira la possibilité de contourner le consortium et de lancer un appel d'offres public pour obtenir des propositions plus avantageuses de la part d'entreprises concurrentes. Encore faudra-t-il être en mesure de démontrer le caractère *déraisonnable* de la position du consortium, avec de belles négociations à la clef et jusque devant un juge s'il le faut : ce n'est pas gagné!

Selon les promoteurs de la formule PPP, le partage des risques entre le privé et le public en constitue un avantage incomparable. Cependant, la première année du tout premier PPP québécois, celui du prolongement (ou du parachèvement) de l'autoroute 25, n'a rien pour rassurer qui que ce soit : le « partage des risques » convenu au contrat semble conduire systématiquement à ce que ce soit, dans les faits, le public qui assume les dépassements de coûts vraiment importants. La courte expérience des PPP montre que s'il advient quoi que ce soit qui amènerait le privé à assumer des dépassements de coûts importants, le consortium aura beau jeu de déclarer faillite, comme cela s'est d'ailleurs produit en 2007 dans le cas du plus gros PPP du monde, le projet Metronet qui était responsable de la rénovation d'une partie du métro de Londres.

La dynamique normale d'un PPP réduit l'adaptabilité de cet outil complexe qu'est un hôpital

universitaire dès sa conception. Les entreprises qui forment le consortium privé et qui assument les rôles de constructeur, de financier et d'opérateur pendant la durée du contrat ont des intérêts différents et parfois convergents mais aussi parfois divergents, voire contradictoires :

– Le constructeur a tout intérêt à livrer l'immeuble « vite fait, bien fait », en construisant selon ce qui est convenu au contrat mais « sans en faire plus que ce que le client demande », c'est-à-dire sans en faire plus que ce que le client a pensé à demander, littéralement – rien que de très normal et de tout à fait correct;

– Le financier est tout aussi normalement allergique à tout ce qui pourrait ressembler de près ou de loin à un risque et il a, bien entendu, tout intérêt à tenir le budget de construction le plus serré possible; selon ses partisans, ce contrôle budgétaire serait d'ailleurs une des grandes qualités de la formule PPP (mais on verra qu'il y a un monde entre ces prétentions et la réalité);

– L'opérateur a de son côté tout intérêt à minimiser ses dépenses – encore ici rien que de très normal et de tout à fait correct.

Dans tout cela, on oublie parfois que le seul véritable client de ces entreprises, c'est le consortium qu'elles forment. Leur client, ce n'est donc pas l'hôpital, les autorités de l'hôpital ou les différents acteurs qui y travailleront : ces derniers sont les clients du consortium qui, quant à lui, est le client des entreprises; les entreprises membres du consortium peuvent être, à leur tour, clientes de sous-traitants et ainsi de suite en cascade. Ainsi, les gens de l'hôpital ne sont pas les clients directs des architectes et ils n'ont pas cette relation privilégiée, habituelle entre un professionnel et son client. Ces gens de l'hôpital expriment leurs besoins au départ et les avocats négociateurs du contrat ont la tâche de les traduire et de les inscrire au contrat. Ces besoins des utilisateurs ultimes sont ensuite retraduits par le consortium qui adresse ses demandes aux entreprises membres du consortium et premiers sous-traitants dans l'ordre; à leur tour, celles-ci relaient les demandes à leurs propres sous-traitants, c'est-à-dire à différents intervenants dans la construction et l'opération du bâtiment. Tout cela fait en sorte qu'on tourne parfois les coins ronds, surtout qu'on s'en tient à des façons de faire simples et éprouvées et que, plus généralement, on évite scrupuleusement toute dépense inutile, ou apparemment inutile, du moins à court terme – et ce souci d'économiser tout ce qui peut l'être serait d'ailleurs l'une des grandes vertus de la formule PPP.

Les recherches sur l'aménagement des hôpitaux pointent cependant dans une direction tout à fait opposée : il faut accepter de déboursier maintenant pour limiter la casse et éviter de devoir tout chambarder demain ou après-demain. Il est en effet prudent et, en réalité,

véritablement nécessaire, de concevoir et de construire un hôpital en étant persuadé que tout peut changer, en sachant que tout ou presque tout va changer un jour ou l'autre et vraisemblablement dans un avenir proche. Concevoir et construire un hôpital hautement adaptable, facilement capable d'évoluer dans toutes les directions, *future friendly* ou *future proof* comme on dirait en latin, c'est inévitablement plus cher, en tout cas à court terme; c'est surtout plus complexe que de s'en tenir à faire un hôpital qui fonctionne bien aujourd'hui, selon ce que l'on sait aujourd'hui. Prévoir et bâtir pour après-demain, cela exige d'avoir une multitude d'antennes branchées sur le futur; cela nécessite de multiplier les points de vue sur ce qui pourrait advenir dans différents domaines; une stratégie pour capter une partie du faisceau des nombreuses façons d'entrevoir l'avenir, c'est d'établir un dialogue intense entre les concepteurs et les utilisateurs ultimes d'un hôpital et ce n'est certainement pas d'interposer un consortium entre eux. Théoriquement, un PPP garantit la pérennité des murs. Or, sans être devin et sans connaître la direction que prendra le changement, il est parfaitement sûr et certain que ces murs devront bouger, surtout s'il s'agit d'un hôpital de pointe (et que l'on voudra constamment maintenir à la fine pointe) : il faudra inévitablement démolir et reconstruire pour permettre la mise en œuvre d'un nouveau concept de prévention des maladies nosocomiales, le déploiement d'une nouvelle stratégie d'intervention pour les soins d'urgence, l'exploitation d'une nouvelle percée technique, impliquant ou n'impliquant pas de nouveaux instruments plus ou moins volumineux, nécessitant peut-être un renforcement des planchers ou exigeant le confinement des nouveaux appareils, etc. Dans trente ans, nos centres hospitaliers universitaires (CHU) seront bien différents de ce qu'ils auront été à leur ouverture; il serait intelligent de prévoir dès le départ que tout est appelé à changer. Or, selon les dires de leurs plus chauds partisans, l'une des principales vertus des PPP serait de garantir que tout fonctionnera bien jusqu'à la fin du contrat, en fait exactement de la même manière qu'au tout premier jour. Le problème, c'est que personne ne voudrait en 2040 d'un hôpital de 2010, même s'il avait été bien fait et construit selon les règles de l'art et même s'il avait intégré les dernières innovations connues trente ans plus tôt. L'adaptabilité du bâtiment d'un hôpital universitaire devrait être sa première qualité, et le PPP n'est donc pas une stratégie acceptable.

Dans un tout autre ordre d'idées, il est très généralement reconnu qu'une rénovation est plus complexe que la construction d'un immeuble complètement neuf, à partir d'un terrain nu, peu importe le type d'immeuble. Dans les milieux de la construction, il est donc platement banal (et même carrément insipide) d'affirmer que la rénovation d'un hôpital constitue

une opération encore plus risquée qu'une construction neuve. Il semble par ailleurs que rénovation rime avec contamination. Et comme si le projet de rénovation et d'agrandissement de l'Hôtel-Dieu de Québec, le plus vieil hôpital d'Amérique du Nord, n'était pas déjà suffisamment complexe, voici que l'Agence des PPP pousse pour que ce projet se fasse en PPP. Si la construction d'un hôpital spécialisé n'est pas facile, que penser de sa rénovation?! Il est certes nécessaire de rénover une portion de ce vieil hôpital, mais pourquoi le faire en PPP? Pourquoi faudrait-il compliquer davantage ce qui ne sera déjà pas simple?

Au moment de revoir ces lignes, au cours de l'automne 2009, le temps semble être à la remise en question du concept de PPP, aussi bien au Québec qu'un peu partout ailleurs, même au Royaume-Uni. Il est certain que la crise financière fait son œuvre en renchérissant le coût du financement privé et en rendant parfois même impossible le bouclage du tour de table du financement : ils se font rares les investisseurs intéressés et capables d'investir un peu de leur propre argent et surtout capables d'emprunter l'essentiel des capitaux nécessaires. Les gouvernements qui tentent de maintenir le cap sur les PPP en sont réduits à avancer une portion de plus en plus importante des capitaux, au point que le *PFI*, le « *Private* » *Finance Initiative*, est de moins en moins « privé » et de plus en plus public. Qu'à cela ne tienne! Comme certains insistent pour maintenir ce type d'impartition au privé sur de très longues périodes et comme on cherche parfois à garder ne serait-ce qu'un faible engagement financier du privé, on en arrive à (re)découvrir des formes plus anciennes de PPP : concession, affermage et autres sociétés d'économie mixte (SEM). Pratiqués depuis le XIX^e siècle en Europe et singulièrement en France, la concession et l'affermage s'appliquent facilement à de nombreux services publics, notamment pour la gestion et le financement des autoroutes à péage, des réseaux locaux d'eaux (potable, usées et pluviales); les critiques se font nombreuses et vives contre ces prestations par le privé, en ce qui concerne l'eau notamment, mais le fait est que c'est tout à fait possible, praticable et pratiqué. Parfois, notamment pour des opérations de rénovation urbaine, les gouvernements européens recourent à la formule des SEM : dans une SEM, l'État et ses diverses composantes sont coactionnaires d'une entreprise, parfois aux côtés d'investisseurs privés. Au milieu des années 1990, certains ont tenté d'importer les SEM au Québec; les promoteurs de la formule se faisaient pressants et ils annonçaient une déferlante de SEM, dès que le gouvernement lèverait les obstacles; celui-ci fit adopter une loi à cet effet mais en imposant une clause de transparence, en assujettissant les SEM à la *Loi sur l'accès à l'information* et toute l'opération s'avéra être

un pétard mouillé⁸. Je parie que, dans quelques temps, on se souviendra des PPP façon PFI comme de la dernière mode dépassée en matière de privatisation; on peut prévoir qu'il y en aura d'autres⁹. Les PPP métamorphosés ont encore un bel avenir.

Le Québec compte déjà officiellement cinq PPP; il n'y en aura vraisemblablement pas d'autres. Espérons que les PPP ne viendront pas remplacer les prêts à haut risque (les *subprime*) et les PCAA (papiers commerciaux adossés à des actifs) au rayon des histoires d'horreur économique¹⁰.

⁸ Il n'y aura eu que quatre projets pilotes approuvés et permis par des lois privées, avant l'adoption de la loi cadre; de ces quatre projets, un seul démarrera. Et depuis la loi cadre, aucun projet, ni rien. De sorte qu'il n'y a, en tout et pour tout, qu'une seule SEM en opération au Québec, créée avant la loi permettant les SEM et n'étant donc pas soumise à *Loi sur l'accès à l'information*; France Boucher, alors étudiante à l'INRS, a fait l'expérience du « secret commercial » qui la protège des regards curieux et, forcément, indiscrets; voir Hamel, Pierre J. (2007). *Les partenariats public-privé (PPP) et les municipalités : au-delà des principes, un bref survol des pratiques*, réalisé à la demande de la Fédération canadienne des municipalités (FCM), Montréal : Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM), INRS-Urbanisation, Culture et Société, 112 p., p.69 et suivantes <http://www.uqs.inrs.ca/pdf/PPPMun.pdf>

⁹ En fait, ceux qui, hier encore, faisaient la promotion des PPP tels que nous les connaissons aujourd'hui affichent désormais leurs critiques, pour mieux nous vendre la suite : ils ont déjà dans leurs cartons toute une panoplie de formules PPP « nouvelles et améliorées ». Deloitte. (2008). *Building flexibility. New delivery models for public infrastructure projects*, Deloitte & Touche, 24 p., p.17. http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/UK_GPS_Building_flexibility.pdf

¹⁰ « Elliot Sclar, a professor at Columbia University in New York, sees the P3s as just the latest product Wall Street bankers have dreamt up to make a buck -- and one taxpayers will pay to clean up. "Just watch," Mr. Sclar said. "This is going to be the sub-prime-mortgage scandal for the next generation." », Kelleher, James B. (2009). « P3s: Short-term gain or long-term pain? Experts divided over whether such partnerships pay off », *Reuters*, publié dans *The National Post*, 21 mars, <http://www.nationalpost.com/story.html?id=1412087> (cet hyperlien ne semble plus actif).

Table des matières

PRÉAMBULE.....	5
FAITS SAILLANTS.....	7
PROPOS LIMINAIRES	19
LE MANDAT.....	20
LES LIMITES DE L'ÉTUDE	21
L'AUTEUR.....	25
INTRODUCTION.....	27
1. LA FORMULE DES PPP	31
1.1 LES ENTREPRISES PRIVÉES ET LE SECTEUR DE LA SANTÉ	32
1.2 L'ORIGINE DES PPP.....	40
1.2.1 L'émergence du secteur public municipal au XIX ^e siècle	42
1.2.2 La naissance de l'État-providence.....	46
1.2.3 La remise en question de l'État-providence	48
1.2.4 Les PPP pour ouvrir au marché ce qui n'est pas privatisable	53
1.2.5 Les PPP pour le plus grand bonheur des avocats et des comptables	54
1.3 LES ÉLÉMENTS SPÉCIFIQUES DE LA FORMULE DES PPP	60
1.3.1 La structure d'un PPP « classique ».....	61
1.3.2 Le PPP à la mode PFI.....	64
1.3.2.1 L'emprunt « hors-bilan »	64
1.3.2.2 Un gros emprunt ou une (longue) série de « paiements faciles »?	66
1.3.2.3 Le refinancement.....	71
1.3.2.4 Une « Private » Finance Initiative de moins en moins privée	71
1.3.3 Un « partenariat », vraiment?	73
1.4 LES PPP AU QUÉBEC	77
1.4.1 Une politique cadre ambitieuse	78
1.4.2 Dans les municipalités.....	79
1.4.3 Un enthousiasme tiède.....	82
1.4.4 Les projets en cours et ceux qui sont programmés.....	84

2. LES COÛTS D'UN PPP	97
2.1 LES COÛTS DE FINANCEMENT	97
2.2 LES COÛTS GLOBAUX.....	100
2.2.1 Le comparateur public.....	103
2.2.2 Le taux d'actualisation.....	109
2.3 LES PPP DU POINT DE VUE DES INVESTISSEURS	113
3. AU-DELÀ DES COÛTS, LES PPP EN VALENT-ILS LA PEINE?	115
3.1 LE MANQUE D'HÔPITAUX COMPARABLES	115
3.2 DES ÉVALUATIONS TRÈS CRITIQUES.....	121
3.3 LA QUALITÉ GARANTIE DES PPP?	133
3.4 DES DÉCISIONS CONTRE LES PPP.....	141
3.5 ÇA VAUT LE COUP, LE COÛT?	144
4. LA TRANSPARENCE AFFICHÉE, L'OPACITÉ ENTRETENUE	145
5. UN ASYMÉTRIQUE PARTAGE DES RISQUES.....	149
5.1 LA FAILLITE DU PLUS GROS PPP DU MONDE.....	151
5.2 LE PARTAGE DES RISQUES ET LE COMPARATEUR PUBLIC	153
5.3 LES RISQUES DE CONSTRUCTION.....	155
5.4 LES RISQUES DE DEMANDE.....	161
5.5 PPP, UN FORFAIT SANS SOUCI AVEC UN PRIX GARANTI? À VOS RISQUES!.....	162
5.6 RÉNOVATION, RISQUES ET PRIME DE RISQUE	162
5.7 RISQUES MINEURS, RISQUES MAJEURS ET AVOCASSERIES	164
5.8 DE VRAIS RISQUES POUR LE PRIVÉ?	166
5.9 LE PPP COMME GARANTIE CONTRE LES RISQUES POLITIQUES.....	168

6. PEU DE CONCURRENCE AVANT, PENDANT ET APRÈS.....	171
6.1 LIMITER LA CONCURRENCE DÈS LE DÉPART.....	172
6.1.1 La corruption	172
6.1.2 La collusion et les accords de cartel.....	176
6.1.3 Les caractéristiques d'un PPP et la réduction de la concurrence	182
6.1.3.1 Le financement privé	182
6.1.3.2 L'importance du contrat	183
6.1.3.3 L'engagement à long terme.....	183
6.2 ABOLIR LA CONCURRENCE PENDANT 30 ANS.....	186
6.3 LIMITER LA CONCURRENCE APRÈS.....	189
7. LA RIGIDITÉ DES ENTENTES CONTRACTUELLES	193
7.1 LA VOLONTÉ D'ENGAGER L'AVENIR ET DE PRÉVENIR L'INCONSISTANCE.....	195
7.2 LA SOLIDITÉ D'UN CONTRAT ET LA VOLATILITÉ DE TOUT LE RESTE	197
7.3 UN « LOYER » EN PPP PLUS CONTRAIGNANT QU'UNE HYPOTHÈQUE	201
7.4 LE SANCTUAIRE ET LES MAILLONS FAIBLES.....	202
7.5 LES INDICATEURS DE PERFORMANCE ET LE RESPECT DU CONTRAT	204
7.6 LA RAPIDITÉ ET L'IMPRÉVISIBILITÉ DES MURS EN MOUVEMENT.....	208
7.6.1 Déplacer les murs pour améliorer les conditions de vie et de travail	209
7.6.2 Déplacer les murs pour adapter l'hôpital aux nouvelles façons de faire	210
7.7 LES PPP CONTRE L'ADAPTABILITÉ.....	213
7.8 GÉRER LE CHANGEMENT EN PPP	218
7.9 L'OCTROI DES CONTRATS DE RÉNOVATION PAR APPEL D'OFFRES.....	222

8. LE CONSORTIUM : UN NOUVEAU JOUEUR, UNE NOUVELLE DYNAMIQUE.....	227
8.1 LA GOUVERNANCE DU CONSORTIUM FORMÉ D'ENTREPRISES AUX INTÉRÊTS DIFFÉRENTS.....	227
8.2 LE CLIENT DE MON CLIENT ET L'INTÉRÊT PUBLIC	231
8.3 LES AVANTAGES D'UN PPP POUR LES COMPOSANTES DU PARTENAIRE PRIVÉ.....	232
8.3.1 De nouvelles occasions d'affaires	233
8.3.2 L'introduction facilitée du péage	234
8.3.3 De meilleurs rendements.....	235
8.3.3.1 L'effet de levier	235
8.3.4 Des investissements plus liquides.....	238
8.3.5 Une meilleure protection du secret commercial	240
8.3.6 Les multiples avantages de la longue durée	240
8.3.6.1 Le secret prolongé.....	240
8.3.6.2 La fin du jeu des appels d'offres.....	240
8.3.6.3 Une planification facilitée.....	241
8.3.6.4 Un contrat perpétuel?	242
8.3.6.5 De petits contrats qui deviennent gros	242
8.3.6.6 Les petites entreprises hors-jeu	242
9. RÉNOVER EN PPP : LA GRANDE AVENTURE	245
9.1 RÉNOVER EN PPP?	245
9.2 RÉNOVATION ET MALADIES NOSOCOMIALES	247
9.3 LE CAS DE L'HÔTEL-DIEU DE QUÉBEC	249
10. EN SOMME.....	257
ANNEXES	259
A1 EXEMPLES DE PARIS PERDUS SUR UN AVENIR INCERTAIN	259
A1.1 Les années soixante-dix, les calculatrices et l'audiovisuel	260
A1.2 Les années soixante-dix et les cartes perforées.....	261
A1.3 Le Macintosh, 1984.....	265
A2 LORSQUE RÉNOVATION RIME AVEC CONTAMINATION	267
BIBLIOGRAPHIE.....	271

Propos liminaires

De nombreuses personnes de formations diverses et de divers milieux ont contribué de différentes façons à la présente recherche; il faut souligner l'aide apportée par Alain Borsi et Linda Joly (INRS-Urbanisation, Culture et Société).

L'apport de collègues britanniques (rencontrés en novembre 2008) a été tout particulièrement déterminant : leurs travaux et leurs conseils m'ont permis de progresser plus rapidement. Je demeure conscient que je ne leur arrive pas à la cheville. Aussi le lecteur ferait-il mieux de consulter directement leurs publications que je cite abondamment tout au long du présent rapport. Mentionnons ici leurs noms :



Research and Innovation Centre <http://www.haciric.org/>

James G. **Barlow**,
Imperial College Business School
<http://www3.imperial.ac.uk/people/j.barlow>
et HaCIRIC – Health and Care Infrastructure



Mark **Hellowell**, Centre for International Public Health Policy, The University of Edinburgh,
<http://www.health.ed.ac.uk/CIPHP/staff/hellowell.htm>

Allyson **Pollock**, Centre for International Public Health Policy, The University of Edinburgh,
<http://www.health.ed.ac.uk/CIPHP/staff/pollock.htm>,
<http://www.allyson-pollock.com/index.html>



Jean **Shaoul**,
Manchester Business School,
University of Manchester,

<http://www.mbs.ac.uk/research/academicdirectory/viewprofile.aspx?sid=5030459>
<http://www.manchester.ac.uk/research/mbs/Jean.shaoul/publications>

et Pamela **Stapleton**, Manchester Business School, University of Manchester,
<http://www.mbs.ac.uk/research/academicDirectory/viewProfile.aspx?sid=2002289>
<http://www.manchester.ac.uk/research/mbs/Pam.stapleton/publications>

Je demeure, bien entendu, le seul responsable des erreurs, des omissions et des imprécisions qu'on trouvera ici et là, sans compter les *phôtes* bêtes qui subsisteront inévitablement¹¹. J'assume notamment les erreurs de traduction; généralement, le texte original anglais se retrouve en note infrapaginale¹².

Sauf indication contraire, les pages Web consultées étaient de la façon indiquée entre l'hiver et l'automne 2009.

Le mandat

Le présent rapport est produit à la demande du Conseil provincial des affaires sociales du Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP); cela n'implique cependant pas que le SCFP endosse d'une quelconque façon ce rapport, en tout ou en partie.

Le « secteur santé » du SCFP représente un bon groupe de salariéEs de l'Hôtel-Dieu de Québec; on comprend alors que le syndicat ait été tout particulièrement intéressé par le projet de partenariat public-privé (PPP) qui concerne l'Hôtel-Dieu de Québec (qui est l'un des trois hôpitaux du Centre hospitalier universitaire de Québec – CHUQ). Ce projet comporte pour une part l'agrandissement de l'établissement mais également, pour une grande part, d'importants travaux de rénovation; voici pourquoi le mandat qui m'a été confié, à la mi-novembre 2008 (il y a maintenant un an), porte sur « Les rénovations d'hôpitaux en PPP, exposé des promesses et des dangers potentiels, au vu des expériences étrangères, avec en tête le projet pour le Centre hospitalier universitaire de Québec (l'Hôtel-Dieu de Québec) ».

¹¹ Guy Bonin, traducteur-réviseur et terminologue, a effectué une révision certainement beaucoup trop légère à ses yeux. À sa décharge, j'avoue que je n'ai pas accepté toutes ses corrections ni tous ses commentaires qui, pour certains, (lui) semblaient pourtant incontournables. De plus, je n'ai cessé de retoucher au texte pendant la révision, en ne l'avisant pas toujours des changements, sans compter les modifications apportées après. C'est pourquoi la qualité du français n'est toujours pas parfaite, en dépit du travail de Guy Bonin, mais elle aurait été pire encore n'eût été de ses interventions.

¹² Dans le cas d'au moins deux documents dont la version originale est en anglais, il existe une version officielle française à laquelle je fais directement référence : ce sont le rapport du Bureau du vérificateur général de l'Ontario et celui de l'Ombudsman de l'Ontario.

Les limites de l'étude

Considérant les importants projets qui se profilent à l'horizon, une analyse de la mise en œuvre de la formule des PPP dans les hôpitaux est certainement nécessaire, voire urgente, en même temps qu'elle est tout à fait prématurée et, pour ainsi dire, infaisable (!).

En effet, nous n'avons pas sous les yeux, chez nous, de projets concrets dont l'étude nous permettrait de mieux comprendre les tenants et aboutissants de la formule des PPP, afin d'en dégager des enseignements et de mieux nous préparer à ce qui nous attend.

Même à l'étranger, les premiers hôpitaux en PPP sont encore relativement récents¹³, et il est encore bien trop tôt pour amorcer un premier bilan : un tel bilan devrait s'appuyer sur l'observation du fonctionnement de nombreux hôpitaux en PPP sur quelques années. Je m'attaque donc sans espoir, mais néanmoins sereinement, à une tâche tout bonnement impossible.

Pire encore, ailleurs, la plupart des hôpitaux étrangers réalisés en mode PPP sont difficilement comparables avec les projets québécois de mégahôpitaux universitaires, axés sur la recherche et la formation de pointe. En effet, ce qui a été construit (et ce qui se construit) en PPP, ce sont habituellement des hôpitaux « généraux », de première ligne et de taille moyenne; on trouve certes parfois des hôpitaux de 600 ou 700 lits mais, comme la composante « enseignement et recherche » y est bien moins développée, ce sont des projets relativement plus légers, ne serait-ce qu'en ce qui concerne les budgets en cause¹⁴. Ou encore, lorsqu'il y a

¹³ Au Royaume-Uni, le tout premier de ces contrats a été signé en 1997 et les premiers hôpitaux en PPP ont ouvert leurs portes à l'automne 2000. Shaoul, Jean, Anne Stafford et Pamela Stapleton. (2008).

« The Cost of Using Private Finance to Build, Finance and Operate Hospitals », *Public Money & Management*, vol. 28, no 2, p.101-108, p.101, mis en ligne le 11 mars 2008,

<http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/119409891/PDFSTART>;

un important acteur-promoteur de la formule des PPP, la firme Deloitte & Touche, ne dit pas autrement: « [...] the PFI is still in its relative infancy, with very few schemes being more than a few years into operational phase ». Deloitte. (2008). *Building flexibility. New delivery models for public infrastructure projects*, Deloitte & Touche, 24 p., p.17.

http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/UK_GPS_Building_flexibility.pdf

¹⁴ Par exemple, présentement en construction, le Centre Hospitalier Sud Francilien est le plus important PPP de France. Il s'agit certes d'un hôpital grand et gros, avec ses 1 017 lits, mais il s'agit d'un hôpital général qui ne présente pas la même complexité que nos CHU, qu'il s'agisse des deux établissements montréalais ou encore celui de Québec. La preuve? Le budget du CH Sud Francilien est d'environ

une mission spécifique de traitement spécialisé et de recherche, ce sont de plus petits projets, portant par exemple sur un pavillon tout neuf, rattaché à un hôpital existant.

Pire que pire (si j'ose écrire), les hôpitaux réalisés en mode PPP sont généralement flambant neufs de part en part, pour plusieurs (bonnes) raisons (sur lesquelles je reviendrai¹⁵), et l'examen de ces cas est donc relativement peu utile pour permettre d'anticiper ce qu'il adviendra dans le cas de projets qui comportent une part importante de rénovation, comme dans le cas de l'Hôtel-Dieu de Québec.

Il ne sera donc pas possible d'aboutir à un verdict clair et définitif du genre :

« Il est généralement plus intéressant de procéder en PPP pour l'agrandissement et la rénovation d'un hôpital important »;

ni, au contraire, « Il n'est absolument pas recommandable de procéder en PPP... ».

Par contre, comme on le verra tout au long du rapport, les premières études empiriques d'hôpitaux en PPP sont riches d'enseignement, et toutes les observations relevées ici et là contribuent à fonder des éléments d'analyse qui tous convergent vers un jugement sévère : choisir la formule PPP pour construire ou rénover un hôpital équivaut à emprunter une voie périlleuse, en acceptant d'emblée de payer plus cher, sans aucune garantie que ce surcoût n'en vaille la peine.

Comme si ces difficultés inéluctables n'étaient pas suffisamment handicapantes, mes moyens limités et des délais réduits font en sorte que le présent rapport ne pouvait avoir que de bien modestes ambitions (pour ne pas dire minimalistes). Pour l'essentiel, je ne pourrai que me borner à reprendre les travaux des autres, en les organisant à ma manière et en y ajoutant de-ci de-là quelques éléments nouveaux. On sous-estime généralement le temps, l'énergie et les ressources nécessaires pour réaliser une analyse de cas originale. Ainsi, on passe souvent rapidement sur le fait que la plupart des articles scientifiques

725 M\$, soit la moitié des budgets envisagés pour chacun des CHU montréalais, bien moins que ce que serait désormais le budget du projet de l'Hôtel-Dieu de Québec (CHUQ). Il s'agirait d'un chantier de 340 M€ selon Scandella, pour lequel l'État versera 30 M€ par année pendant 30 ans : à un taux de 5 %, ces trente paiements représentent une somme (actualisée) de 461 M€, soit environ 725 M\$.

Scandella, Jean-Sébastien. « L'hôpital du Sud francilien : le plus gros des PPP », *L'Usine Nouvelle*, http://www.usinenouvelle.com/article/page_article.cfm?idoc=101159&numpage=4

Je reviendrai sur ce sujet dans la section 3.3 « Le manque d'hôpitaux comparables ».

¹⁵ J'y reviendrai fréquemment, notamment au chapitre 9 « Rénover : la grande aventure ».

sur lesquels je me fonde ont exigé, chacun, des mois, voire des années d'enquête, en mobilisant de véritables équipes d'intervieweurs et d'analystes, pour rencontrer des dizaines d'intervenants (plusieurs pour chaque cas étudiés) et pour éplucher toute la documentation pertinente, qu'il aura d'abord fallu identifier et rassembler, en se butant à des refus, en devant recourir aux lois sur l'accès à l'information (avec les délais et les difficultés que cela comporte), etc.¹⁶ Pour les travaux menés par les vérificateurs généraux, on parle, de la même façon, d'équipes et de moyens considérables, avec toutefois les privilèges et les facilités qui sont le propre d'un vérificateur mandaté par le parlement.

Je me suis rabattu rapidement sur ce que je connais le moins mal et sur ce que je pouvais exploiter le plus rapidement : les travaux de mes collègues immédiats et mes propres travaux qui portent presque exclusivement sur le monde municipal québécois et, tout particulièrement, sur les services d'eaux. Certes, je n'étais pas tout à fait dépourvu puisque j'ai déjà à mon actif un rapport sur les PPP en milieu municipal, réalisé en 2007 pour le compte de la Fédération canadienne des municipalités¹⁷; bien plus, je m'intéresse quotidiennement et depuis plus de vingt ans à l'étude des relations entre les secteurs public et privé¹⁸. Cependant, j'étais

¹⁶ Par exemple, un des articles que j'utilise beaucoup a nécessité neuf mois de travail pour six études de cas : Barlow, James et Martina Köberle-Gaiser. (2008). « The private finance initiative, project form and design innovation: The UK's hospitals programme », *Research Policy*, vol. 37, n° 8 (septembre), p. 1392-1402; voir également Barlow, James et Martina Köberle-Gaiser. (2009). « Delivering Innovation in Hospital Construction: contracts and collaboration in the UK's private finance initiative hospitals program », *California Management Review*, vol.51, n°2 (hiver), p.126-143

D'autres ont consacré plus de deux ans à scruter six cas : Shaoul, Jean, Anne Stafford, Pam Stapleton et Peter MacDonald. (2008). *Financial Black Holes : Accounting for Privately Financed Roads in the UK*, Edinburg: The Institute of Chartered Accountants of Scotland, xvii et 233 p.,

http://www.icas.org.uk/site/cms/download/res_shaoul_financial_black_holes_2008.pdf

¹⁷ Hamel, Pierre J. (2007). *Les partenariats public-privé (PPP) et les municipalités : au-delà des principes, un bref survol des pratiques*, réalisé à la demande de la Fédération canadienne des municipalités (FCM), Montréal : Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM), INRS-Urbanisation, Culture et Société, 112 p. <http://www.ucs.inrs.ca/pdf/PPPMun.pdf>

¹⁸ Par exemple, dans les années quatre-vingt-dix, j'ai beaucoup travaillé sur les sociétés d'économie mixte (SEM), qui sont une formule de partenariat public-privé largement répandue en Europe, en France notamment mais plus encore en Belgique, alors que nous n'en avons toujours qu'un seul cas au Québec : Hamel, Pierre J. et Alain Sterck. (1999). « Les sociétés d'économie mixte au Québec : une entreprise peut-elle être transparente ? », p.153-162 et Sterck, Alain et Pierre J. Hamel. (1999). « Les sociétés d'économie mixte en Belgique : les intercommunales et le groupe Tractebel », in Sylvain Petit et Denis

conscient que je ne connaissais pas grand-chose aux hôpitaux alors qu'il me fallait faire vite. Après une première revue des écrits qui m'a permis de repérer les grands noms de ce domaine de recherche, j'ai fait une tournée rapide en Écosse et en Angleterre pour rencontrer quelques-uns des chercheurs qui viennent de publier des articles importants (il s'agit essentiellement de ceux mentionnés au début de la présente section « Propos liminaires »). J'ai également cherché le plus possible à étendre mon spectre de vision, en faisant appel à des gens susceptibles de m'orienter vers des cas intéressants. De nombreuses personnes de formation diverses (architectes, comptables, économistes, infirmières, médecins, sociologues, etc.) et de divers milieux (associations, entreprises privées, gouvernements, hôpitaux, municipalités, syndicats, universités, organismes périgouvernementaux et paragouvernementaux et autres, d'ici et d'ailleurs) ont déjà contribué de différentes façons à la présente recherche. Cependant, comme on le constatera à l'instant, le terrain que j'ai réussi à couvrir demeure restreint.

Tout travail intellectuel est forcément collectif : on écrit à partir d'un milieu qui nous nourrit, nous forme et nous déforme, on lit et on réutilise le travail des autres, en l'acceptant ou en le critiquant et ainsi de suite. Bien plus, dans ce cas, l'aide importante que j'ai reçue, de tous bords et de tous côtés, justifierait probablement que j'écrive en utilisant comme sujet un « nous » qui rendrait l'idée d'une production plurielle aux origines diverses, plutôt que d'employer un « je » qui peut paraître égocentrique, comme si je pouvais croire avoir tout trouvé tout seul. Je maintiens cependant le « je », ne serait-ce que pour bien marquer que je suis seul à assumer mes erreurs, tout en multipliant les références pour bien indiquer (presque toujours) l'origine de telle idée ou de telle information et pour rendre à César et à Fanny et à Marius ce qui leur appartient.

Varaschin (dir.). *Intérêts publics et initiatives privées. Initiatives publiques et intérêts privés. Travaux et services publics en perspectives*, actes du colloque tenu dans le cadre des Onzièmes Entretiens du Centre Jacques Cartier, Lyon (décembre 1998), Vaulx-en-Velin : École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE) et Arras : Presses Universitaires d'Artois, 462 p., pp.163-168.

L'auteur

Je suis professeur-chercheur à l'Institut national de la recherche scientifique (INRS-Urbanisation, culture et société), depuis 1986.

J'ai une formation de premier cycle en administration (HEC-Montréal), une maîtrise en sociologie (Université de Montréal) et un doctorat en économie et sociologie (LEST-CNRS et Université de la Méditerranée -- Aix-Marseille II).

Travaillant pour le compte de syndicats, d'associations, d'entreprises, de municipalités, de ministères ou encore dans le cadre de recherches subventionnées, je m'intéresse de diverses façons aux finances publiques locales, tant à la gestion des services publics locaux qu'à la fiscalité locale; je travaille sur différentes formes de partenariats entre les secteurs public et privé depuis déjà de nombreuses années¹⁹. Parmi les travaux récents, mentionnons :

Hamel, Pierre J. (2009). « Services centraux, services en trop. La dérive centrifuge des arrondissements de Montréal », in Laurence Bherer et Gilles Sénécal (dir.), *La Métropolisation et ses territoires*, collection « Science régionale » : Presses de l'Université du Québec, xxii et 291 p., p.157-175.

Belley, Serge, Laurence Bherer, Guy Chiasson, Jean-Pierre Collin, Pierre Hamel, Pierre J. Hamel et Mathieu Rivard, (2009). « Administration in Québec: Organization, Operations and Trends », in Sancton, Andrew et Robert Young. (dir.) *Foundations of Governance : municipal government in Canada's provinces*, Toronto: University of Toronto Press, xii et 544 p., p.70-137.

Hamel, Pierre J. (2007). *Les partenariats public-privé (PPP) et les municipalités : au-delà des principes, un bref survol des pratiques*, réalisé à la demande de la Fédération canadienne des municipalités (FCM), Montréal : Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM), INRS-Urbanisation, Culture et Société, 112 p. <http://www.ucs.inrs.ca/pdf/PPPMun.pdf>
Public-Private Partnerships (P3s) and Municipalities: Beyond Principles, a Brief Overview of Practices, <http://www.ucs.inrs.ca/pdf/PPPMunEn.pdf>

Hamel, Pierre J., Jaël Mongeau et Nathalie Vachon (2007). « Scruter les modalités de fabrication des indicateurs ou Qu'attend-on d'un sushi ? », in Gilles Sénécal (dir.), *Les indicateurs socioterritoriaux. Perspectives et renouvellement*, Québec : Presses de l'Université Laval, viii et 271 p., p.59-87.

¹⁹ Page ouèbe personnelle : <http://www.ucs.inrs.ca/default.asp?p=hamel>

Hamel, Pierre J. et Louis Carrier. (2006). « Les groupes européens de services urbains prennent position au Québec », *Organisations et territoires*, vol.15, n° 1, p. 41-51 (une version beaucoup plus longue, comprenant notamment une section méthodologique détaillée, est disponible en ligne : <http://www.inrs-ucs.quebec.ca/pdf/GroupesEuropeens.pdf>).

Hamel, Pierre J. (2004). « Loin des yeux... Les agences unifonctionnelles et les sociétés d'économie mixte (SEM) », in Sandrine Cueille, Robert Le Duff, Jean-Jacques Rigal (dir.) *Management local, de la gestion à la gouvernance: 6^e Rencontres Ville-Management*, coll. « Thèmes et commentaires », Paris : Dalloz, 486 p., p.337-359

Hamel, Pierre J. et Alain Sterck. (1999). « Les sociétés d'économie mixte au Québec : une entreprise peut-elle être transparente ? », p.153-162 et

Sterck, Alain et Pierre J. Hamel. (1999). « Les sociétés d'économie mixte en Belgique : les intercommunales et le groupe Tractebel », in Sylvain Petitet et Denis Varaschin (dir.). *Intérêts publics et initiatives privées. Initiatives publiques et intérêts privés. Travaux et services publics en perspectives*, actes du colloque tenu dans le cadre des Onzièmes Entretiens du Centre Jacques Cartier, Lyon (décembre 1998), Vaulx-en-Velin : École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE) et Arras : Presses Universitaires d'Artois, 462 p., p.163-168.

Hamel, Pierre J. et Alain Sterck. (1997). *Analyse comparative de la gestion de l'eau dans divers pays*, pour le compte du ministère du Conseil exécutif, Montréal : Groupe de recherche sur les infrastructures et les équipements urbains (GRIEU), INRS-Urbanisation, 86 p. http://www.inrs-ucs.quebec.ca/pdf/rap1997_02.pdf

Hamel, Pierre J. et Nancy Guénette (1994). « La concurrence entre le privé et le public », in Marcel Miramond et Thierry Prost, (dir.), *La vétusté des infrastructures urbaines*, actes du colloque tenu dans le cadre des Sixièmes Entretiens Jacques-Cartier, Lyon (décembre 1993), 362 p., p.191-212. Version augmentée mise en ligne en 2008 : <http://www.ucs.inrs.ca/PDF/hull.pdf>

Le présent rapport est appelé à évoluer grâce, entre autres, aux critiques et commentaires dont vous voudrez bien me faire part; les versions subséquentes seront mises en ligne à la même adresse. Le lecteur est vivement invité à me faire part d'éléments qui m'ont échappé, de ce que j'ai mal compris, en me signifiant vertement, le cas échéant, que je suis complètement passé à côté de ce qui lui semble essentiel.

Introduction

Récemment encore, on nous présentait les PPP comme des innovations fabuleuses; je crois, en effet, que ces PPP sont proprement fabuleux, au sens premier du terme : leurs vertus présumées tiennent davantage de la fable que de la réalité, et leurs promesses n'engagent que ceux qui y croient. C'est une fable instructive certes, mais pas très édifiante : « Nous l'allons montrer tout à l'heure »²⁰.

Il est parfois difficile de se faire une idée des tendances qui se dessinent sous nos yeux. Ainsi, certains constatent que la crise financière contribue à ce que les PPP aient du plomb dans l'aile et fait en sorte que, par exemple, ils auront du mal à décoller aux États-Unis²¹, où le privé n'est pas très présent dans la fourniture des services publics, contrairement à ce qu'on pourrait croire *a priori*; au même moment, certains choisissent de mettre de l'avant que l'idée des PPP gagne du terrain (ou ils tentent de le faire croire), en ressortant de déjà « vieilles » nouvelles qui confortent leur point de vue²². Pas facile d'y voir clair²³. Plutôt que de tenter d'anticiper le destin des PPP, je me contenterai de faire état des connaissances qui commencent à s'accumuler sur la courte expérience de cette nouvelle forme de participation du privé à la fourniture de services publics.

²⁰ En respectant l'orthographe d'origine : « La raison du plus fort est toujours la meilleure. Nous l'allons montrer tout à l'heure. », de La Fontaine, Jean (1668), « Le Loup et l'agneau », *Fables*, livre n° 1, fable n° 10, [http://fr.wikisource.org/wiki/Fables_\(La_Fontaine\)_orthographe_modernis%C3%A9e/Livre_1/10](http://fr.wikisource.org/wiki/Fables_(La_Fontaine)_orthographe_modernis%C3%A9e/Livre_1/10)

²¹ Wayne, Leslie. (2009). « Politics and the Financial Crisis Slow the Drive to Privatize », *The New York Times*, 5 juin, <http://www.nytimes.com/2009/06/05/business/economy/05private.html?scp=1&sq=Politics%20and%20the%20Financial%20Crisis%20Slow%20&st=cse>

²² Une nouvelle de juin 2009 fait état du dépôt officiel d'un rapport rendu public en novembre 2008, autrement dit « au temps jadis ». *PPP Bulletin*. (2009). « New York to become PPP state », 3 juin <http://international.pppbulletin.com/news/view/14743>;

le rapport en question: Citizens Budget Commission. (2008). *How public-private partnerships can help New York address its infrastructure needs*, novembre, http://nysamcommission.org/pdf/PRELIMINARY_REPORT_FINAL.pdf; http://nysamcommission.org/pdf/PPP_FINAL.pdf

²³ Pour un article qui peut être lu de deux façons – le verre est à moitié vide mais il est aussi à moitié plein – voir : *PPP Bulletin*. (2009). « Arizona set for PPP road race », 7 septembre, <http://international.pppbulletin.com/news/view/14886>

Comme il se doit, le premier chapitre a pour objectif de dégager le terrain et de préparer la suite, en précisant ce qui sera fait et, surtout, ce qui ne le sera pas : dans ce chapitre, je tente de cerner la question du privé en santé, en cherchant à évoquer (pour mieux l'évacuer) tout ce que je laisserai de côté, pour me centrer uniquement sur les PPP. Si la formule des PPP peut paraître innovatrice, on doit se rendre compte que cela tient en réalité davantage d'un retour de l'histoire ancienne : la participation du privé dans la fourniture des services « publics » et particulièrement en santé remonte à la nuit des temps. Ce qui est nouveau et moderne, c'est plutôt l'apparition et le développement du secteur public. Si les moins de quarante ans ont toujours vécu avec un système de santé public couvrant la plupart des frais (essentiellement pour les consultations, les traitements et les hospitalisations), ils doivent se rendre compte qu'il s'agit en réalité de la véritable innovation des dernières années : jusqu'aux années soixante, tout était privé. Dans ce chapitre, je tente également de cerner les caractéristiques spécifiques qui font en sorte que les PPP semblent et sont en partie innovants : implication du privé dans le financement, très longue durée des contrats et apparition d'un OVNI –le consortium. En prenant un peu de recul, on se rend compte en effet que c'est peut-être là ce qui est le plus nouveau : le « partenaire privé » d'un PPP est le plus souvent non plus une entreprise (ou l'une de ses filiales *ad hoc*) mais un consortium regroupant plusieurs entreprises spécialisées. La formule n'est pas nouvelle mais ce qui l'est, c'est la généralisation de ce recours à un consortium, un véhicule corporatif autonome, créé expressément aux fins d'un contrat particulier; les implications de la formule du consortium sont telles que j'y reviens tout au long du rapport et j'y consacre même un chapitre (le huitième). Le premier chapitre s'achève sur un rapide tour d'horizon de la situation au Québec, et essaie du mieux possible de faire état des développements récents.

Le deuxième chapitre cherche à progresser sur la connaissance des coûts d'un PPP. Très rapidement, on se rend compte que le secret entourant les PPP fait en sorte qu'il est difficile de connaître ces coûts et qu'il est encore plus difficile de comparer un projet en PPP avec ce qu'il aurait été en mode conventionnel (ou traditionnel). En dépit de tous les problèmes rencontrés, il semble tout de même se dégager des expériences étrangères qu'un PPP n'est généralement pas meilleur marché que le mode conventionnel et même que, fort probablement, un PPP serait la plupart du temps plus cher.

Qu'importe si les PPP sont plus chers! Car après tout, ce qui compte, c'est d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix possible et, au final et pendant toute la durée du contrat, d'avoir les meilleurs services au meilleur coût. S'il était déjà difficile d'évaluer si les PPP sont plus ou moins coûteux

que le mode conventionnel, il est évident qu'il est encore plus complexe de faire une évaluation globale : au-delà des coûts, les PPP en valent-ils la peine? La seule réponse honnête, à cette question titre du troisième chapitre, c'est que personne ne le sait.

Si personne ne peut décemment prétendre porter un jugement global parfaitement éclairé sur les PPP, c'est parce que PPP rime avec opacité : c'est l'objet du quatrième chapitre. Certains comparent les PPP à des trous noirs : comme pour les trous noirs, aucune lumière, aucune information n'émane d'un PPP; au contraire, les PPP attirent même à eux la lumière environnante, de sorte qu'on dispose généralement d'encore moins d'information que normalement sur des éléments périphériques d'un PPP.

Le cinquième chapitre s'attaque à un des mythes activement entretenu au sujet des PPP : le partage des risques. En dépit du manque de transparence, il semble qu'on soit en mesure de constater que les risques sont généralement assez mal partagés entre les « partenaires », le public assumant l'essentiel des risques majeurs.

Le sixième chapitre porte quant à lui sur un élément parmi les plus certains de toute cette affaire : pour plusieurs raisons, et notamment à cause de l'ampleur des financements que le partenaire privé doit mobiliser, le recours à la formule des PPP a pour conséquence de limiter les concurrents potentiels à un petit groupe sélect de très grandes entreprises, de sorte qu'il y a beaucoup moins de concurrence que normalement, que ce soit avant, pendant ou après.

Le septième chapitre insiste sur la rigidité des ententes qui régissent le fonctionnement d'un PPP : il paraît clair que les opérations en PPP sont menées dans un cadre beaucoup plus lourd et bureaucratique que ce à quoi on pourrait s'attendre avec des entreprises privées. Par ailleurs, le fait de tout prévoir dès le départ constitue un handicap majeur pour un service qui devra très certainement évoluer beaucoup tout au long de la longue période couverte par le contrat.

Le huitième chapitre cherche à creuser davantage la question du consortium : s'ajoutant à la rigidité bureaucratique découlant d'une gouverne strictement régie dans ses moindres détails par un contrat de plusieurs centaines de pages, cet OVNI nouveau comporte des particularités qui viennent encore alourdir le fonctionnement d'un PPP et qui rendent plus difficiles les relations entre les gens de l'hôpital d'une part et, d'autre part, ceux qui rendent les services

couverts par le contrat de PPP, en bonne partie parce que le consortium s'interpose entre les deux.

Finalement, le neuvième chapitre explore les implications d'une rénovation en PPP : une rénovation, en soi n'est déjà pas simple; une rénovation en PPP, c'est un chantier « sportif » garanti!

Ce rapport se termine, comme il se doit, sur un chapitre qui reprend les éléments de l'analyse, en distinguant ce qui fait l'objet d'un consensus, ce qui recueille l'assentiment de bon nombre d'observateurs et ce qui fait l'objet de dissensions.

Deux annexes viennent compléter le tout en fournissant des informations supplémentaires qui ne sont pas essentielles mais néanmoins utiles : la première présente des exemples qui montrent la difficulté que, collectivement, nous avons eu à anticiper les contours d'un futur qui s'est avéré déroutant; la seconde insiste sur des difficultés particulières rencontrées lors de rénovations d'hôpitaux.

1. La formule des PPP

Les partenariats publics privés ne sont qu'une des dernières parmi les multiples façons d'associer le privé à la fourniture de services publics; cela ne date pas d'hier que des travaux ponctuels et même l'opération en continu d'un service public sont confiés à des entreprises privées²⁴. L'objectif de ce chapitre est de cerner les caractéristiques spécifiques de cette formule, en insistant sur les éléments particuliers de la variante britannique (qui a été adoptée – et adaptée? – au Québec).

« 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 »²⁵.

Par rapport aux formes plus anciennes de collaboration entre le public et le privé, ce qui est un peu différent avec les PPP, selon la formule en vogue, c'est la plus grande implication qu'auparavant du partenaire privé, notamment par une plus longue durée des engagements mutuels et, fréquemment, par le financement privé des immobilisations. Le partenaire privé peut être une seule entreprise, ou plus souvent une filiale *ad hoc* d'une entreprise; beaucoup plus fréquemment, le partenaire privé est un consortium formé pour l'occasion, réunissant les filiales de plusieurs entreprises : dans une configuration minimale, on pourra voir un consortium comprenant un constructeur, un financier et un opérateur.

Dans son acception stricte, un PPP, tel qu'on l'entend généralement aujourd'hui, renvoie à un projet dont l'horizon peut être de vingt-cinq, trente, trente-cinq ans et même plus et où le partenaire privé assume une portion considérable, voire la totalité de l'investissement nécessaire.

²⁴ Bezançon, Xavier. (2004). *2000 ans d'histoire du partenariat public-privé pour la réalisation des équipements et services collectifs*, préface d'Alain Madelin, Paris : Presses de l'ENPC, 284 p.

²⁵ Page d'accueil du site de l'Agence des partenariats public-privé du Québec (PPP Québec), <http://www.ppp.gouv.qc.ca/index.asp>; la dernière phrase est ajoutée à la question n°1 de la foire aux questions : http://www.ppp.gouv.qc.ca/index.asp?page=question_1_fr&lang=fr

1.1 Les entreprises privées et le secteur de la santé

Le présent rapport porte exclusivement sur les hôpitaux en PPP; c'est du moins mon intention qui se heurte, on le verra à l'instant, à une réalité réfractaire et irréductible.

En théorie comme en pratique, le recours à la formule des PPP n'implique pas que l'on fasse appel au privé pour la totalité des services requis dans le cadre d'un projet. Souvent, le contrat de PPP ne couvrira que la construction de l'immeuble (ou des infrastructures en cause) et son entretien pendant 25, 30 ou 35 ans; même avec un PPP, la prestation de divers services pourra être assumée en régie publique ou confiée au privé dans le cadre d'autres contrats qui peuvent être de plus courte durée et accordés à des entreprises qui ne sont pas liées au consortium. Autrement dit, par exemple dans le cas d'un hôpital, si le consortium impliqué dans le PPP s'occupe généralement de l'intégrité de la bâtisse, de la toiture et des conduites (de gaz et de liquides), les services cliniques demeurent habituellement le fait du secteur public. En revanche, rien n'est joué pour le reste : on voit des cas où l'on confie au privé (au consortium ou à l'une des entreprises qui le composent ou à une toute autre entreprise) les autres services comme l'alimentation, la buanderie et l'entretien ménager alors que, dans d'autres cas, on les conservera en régie publique. Inversement, les hôpitaux publics font fréquemment appel au privé, depuis très longtemps, pour la fourniture de divers biens et services, sans pour cela que ce soit dans le cadre d'un PPP : ce sont parfois des concessions spécifiques pour la gestion



du stationnement, les services de buanderie, un casse-croûte ou l'ensemble des services alimentaires.

Et encore, je ne parle même pas des médecins, qui sont de fait des entrepreneurs privés artisans, qui peuvent parfois se regrouper en clinique privée, associée ou non associée à un hôpital public, ni de l'industrie pharmaceutique.

Bref, la question de la participation du secteur privé à la fourniture des services de santé est beaucoup plus vaste que ce qui me préoccupe ici; je n'ai ni l'ambition, ni les moyens, de toute façon, de tenter de refaire ce qui est déjà fort bien fait par de savants (et néanmoins sympathiques) confrères zé consœurs.²⁶

²⁶ Béland, François, André-Pierre Contandriopoulos, Amélie Quesnel-Vallée et Lionel Robert. (dir.) (2008). *Le privé dans la santé. Les discours et les faits*, Montréal : Presses de l'Université de Montréal,

Je n'ai donc pas l'intention de m'enfermer dans les débats qui font rage sur l'arrêt Chaouli²⁷ ou sur le financement de la santé²⁸, ni sur les critiques générales concernant notre système de santé, comme sous la caméra de Denys Arcand²⁹.

La seule chose qui m'intéresse ici, c'est l'application de la formule des PPP aux hôpitaux. Mais il n'est pas possible de découper le sujet de façon aussi nette que ce que je souhaiterais.

475 p. L'une des plus célèbres critiques de la privatisation en santé se trouve sous la plume d'Allyson M. Pollock. (2004). *NHS Plc: the privatisation of our health care*, Londres : Verso, 320 p. L'équivalent québécois de ce titre, *NHS Plc*, serait « RAMQ inc. », car NHS signifie *National Health Service* et Plc, *Public limited company*.

Voir également Evans, Robert G. (2009). « Désaccords sur fond économique », *Le Devoir*, 24 novembre, <http://www.ledevoir.com/societe/sante/277854/desaccords-sur-fond-economique>.

Dans les mois qui viennent, on entendra probablement parler d'une nouvelle étude de l'OCDE qui fait, sans (trop) en avoir l'air, la promotion d'un plus grand recours aux « mécanismes de marché ». Morgan, David, Howard Oxley, Elizabeth Docteur, Valérie Paris, Nicolaas Klazinga, Elettra Ronchi et Peter C. Smith. (2009), *Obtenir un meilleur rapport qualité-prix dans les soins de santé*, collection « Études de l'OCDE sur les politiques de santé », Paris : OCDE, 182 p., chapitre 2 p. 60-81. Il faut noter que, nulle part dans ce rapport, il n'est fait mention des PPP.

²⁷ Prémont, Marie-Claude. (2006). « L'affaire Chaouli et le système de santé du Québec : cherchez l'erreur, cherchez la raison », *Revue de droit de McGill / McGill Law Journal*, n° 51 (printemps), p. 167-195. Prémont, Marie-Claude. (2008). « Le système de santé québécois et l'intervention de la Cour suprême du Canada fondée sur les droits de la personne », in Béland, François, André-Pierre Contandriopoulos, Amélie Quesnel-Vallée et Lionel Robert. (dir.) (2008). *Le privé dans la santé. Les discours et les faits*, Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 475 p., p. 281-300.

²⁸ Castonguay, Claude, Joanne Marcotte et Michel Venne. (2008). *En avoir pour notre argent. Des services accessibles aux patients. Un financement durable. Un système productif. Une responsabilité partagée*, rapport du groupe de travail sur le financement du système de santé, 317 p. http://www.financementsante.gouv.qc.ca/fr/rapport/pdf/RapportFR_FinancementSante.pdf

²⁹ Denys Arcand, *Les Invasions barbares* (scénario), Boréal, 2003. <http://french.imdb.com/title/tt0338135/combined>

Portée des projets PPP du CUSM et du CHUM

La portée de l'Entente de partenariat

- **Conception et construction des Centres hospitalier et de recherche**
 - Durée de vie utile des bâtiments de 50 ans
 - Le projet doit être conçu en fonction du plan clinique et du PFT approuvé par le MSSS

- **Financement**
- **Conditions de rétrocession des installations au CHUM au terme de 30 ans**
 - Remplir les exigences techniques et de design permettant de maintenir les services spécifiés
 - Ne pas montrer plus de détérioration que l'usage normal

■ **Services contractuels d'entretien inclus dans les PPP**

- Services d'assistance à l'établissement
- Services d'entretien et de maintien des bâtiments
- Entretien des terrains et de l'aménagement extérieur
- Services antiparasitaires
- Gestion de l'énergie et des services d'utilité publique
- Gestion des stationnements

■ **Services de soutien exclus des PPP**

- Entretien ménager
- Buanderie
- Alimentation
- Sécurité
- Stérilisation
- Gestion des inventaires
- Technologies de l'information
- Biomédical

Premièrement, ailleurs sur la planète, certains hôpitaux en PPP (pour la construction et l'entretien physique des immeubles) sont également des cas où le privé intervient lourdement en ce qui concerne la prestation de divers services, comme l'entretien ménager, qui apparaît comme une fonction certes modeste, pas très « techno » et fréquemment négligée (du moins dans un passé révolu!), alors qu'il constitue un front d'intervention véritablement décisif dans un contexte marqué par les maladies nosocomiales – on redécouvre que la meilleure stratégie de prévention des maladies nosocomiales consiste à... se laver les mains!

Or, le fait d'externaliser certains services a des incidences évidentes sur la configuration des projets : c'est ainsi que la sous-traitance des services de buanderie facilite l'implantation de l'usine à cet effet ailleurs que sur le site. Dans le cas des mégahôpitaux québécois, j'ignore pour l'instant si les « autorités » ont prévu confier certains de ces services au privé. Le site de l'Agence des partenariats public-privé présente les projets de CHU de Montréal en distinguant ce qui sera inclus dans la partie du contrat PPP et ce qui en sera exclu : seront exclus l'entretien ménager, la buanderie, l'alimentation, la sécurité, la stérilisation, la gestion des inventaires, les technologies de l'information et le biomédical³⁰. Si ces « services de soutien » sont exclus du PPP, cela ne signifie pas pour autant qu'ils ne feront pas l'objet de sous-traitance au privé.

À Montréal, il semblerait que les repas des patients et du personnel ne seraient pas préparés sur place, mais peut-être plutôt dans une seule cuisine industrielle qui livrerait ses ragoûtantes préparations aussi « bien » au CHUM (Université de Montréal) qu'au CUSM (Université McGill)³¹. Chose certaine, nos mégahôpitaux ne seront pas dépourvus en fours à micro-ondes! Déjà, une brochure du CHUM laisse entendre que le nouvel hôpital ne sera pas doté de ces grandes cafétérias où les travailleurs peuvent revoir les anciens collègues qui ont changé d'affectation. À la place de ces cafétérias (trop susceptibles de favoriser les regroupements

³⁰ Partenariats public-privé. (2007). *Consortiums Qualifiés pour les projets PPP : - Campus Glen [CUSM] - Centre hospitalier du CHUM - Centre de recherche du CHUM*, 14 novembre, Québec : Agence des partenariats public-privé du Québec, 40 p., p.2 (reproduite ci-contre)

http://www.ppp.gouv.qc.ca/admin/Fichiers/Presentation_tous_les_candidats_CHUs%20pour%20site%20web_v2.pdf

³¹ Une infirmière du CHUM me faisait part de ses craintes à cet égard : « Comment je fais avec une admission non prévue à 5 heures de l'après-midi? D'habitude, j'appelle et les cuisines me dépannent rapidement. Mais on pourra toujours compter sur Saint-Hubert! » (Il s'agit d'une chaîne de restaurants qui livre des repas à base de poulet à toute heure du jour). Il faut peut-être donner la chance au coureur et attendre de voir comment on compte résoudre ces problèmes de logistique.

et le brassage d'idées et de microbes – diviser pour régner et halte aux épidémies!), on prévoit

« [d]es aires de repas situées à des endroits stratégiques et réparties géographiquement [sic], permettant au personnel clinique de pouvoir prendre une pause ou un repas tout en étant à proximité des unités. »³²

La sous-traitance de certains services, comme les services d'alimentation et de buanderie, n'est pas sans conséquence sur la configuration d'un projet et il me faut donc parfois déborder le cadre étroit du projet en PPP. Mais aussi, deuxièmement, je ne peux pas déceimment m'en tenir à une trop stricte acception des PPP car je ne peux pas ignorer un phénomène qui gagne en ampleur : je veux parler de ces contrats qui confient à des cliniques privées le soin de pratiquer des interventions mineures. Même si cela s'en rapproche, il ne s'agit pas là de PPP à proprement parler car la durée des ententes excède rarement cinq ans.

C'est le cas de l'entente entre l'Hôpital du Sacré-Cœur et la clinique Rockland MD³³. Plusieurs dénoncent le surcoût des services privés, sans compter que cette activité dévolue au privé contribue à la pénurie du personnel au sein de l'hôpital public, alors que c'est précisément cette pénurie qui justifie le recours au privé, aux yeux des promoteurs de l'affaire.



« Pour [...], Francine Levesque [présidente de la Fédération de la santé et des services sociaux, CSN], il est évident qu'un partenariat avec le privé est un véritable " gaspillage de fonds publics ". Elle indique que le contrat avec Rockland MD prévoit le versement de 18 000 \$ par semaine, soit un coût minimum de 936 \$ par chirurgie. Paradoxalement, le coût au public pour une cataracte est de 450 \$ et de 650 \$ pour toute autre chirurgie d'un jour ».³⁴

³² CHUM centre-ville, avril 2009, spécial étape clé, p.4

http://www.chumtl.qc.ca/userfiles/Image/CHUM%20centre-ville/Journal%20CHUM%20centre-ville/CCV-avril-2009_edition-speciale.pdf

³³ <http://www.rocklandmd.com/fr/index.php> ; Gervais, Lisa-Marie. (2009). « La CSN réclame l'arrêt du transfert de chirurgies vers le privé », *Le Devoir*, 10 avril, p.A-4

³⁴ Duchaine, Gabrielle. (2009). « Les chirurgies privées à l'hôpital du Sacré-Cœur décriées », *Rue Frontenac*, 9 avril, <http://www.ruefrontenac.com/nouvelles-generales/sante/3510-gabrielle-duchaine-sacre-coeur>

Le débat sur cet arrangement vient de rebondir : voici en effet que « [...] l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal (ASSSM) songe à tailler en pièces l'entente entre l'hôpital et le complexe de médecine et de chirurgie privé RocklandMD [...] », entente défendue par le chef du département de chirurgie et directeur du programme de traumatologie à l'hôpital du Sacré-Cœur³⁵. À suivre!

Le dossier du CHUM nous rappelle lui aussi que les cliniques privées ne sont pas étrangères au dossier du PPP : jusqu'à récemment, il était question que l'ophtalmologie ne soit pas intégrée comme telle au projet du CHUM centre-ville et qu'à la place, le CHUM signe une entente avec les ophtalmologues qui auraient exploité une clinique privée complète, avec blocs opératoires et tout et tout, en face du CHUM³⁶. Depuis, le ministère aurait choisi de ne pas aller de l'avant avec ce projet de superclinique d'ophtalmologie, car ces services seront intégrés au mégahôpital, de sorte que le projet du CHUM doit s'ajuster pour ajouter les blocs opératoires qui étaient prévus au privé.

D'ailleurs, il n'y a pas seulement qu'au Québec que cette question (de l'impartition de certaines chirurgies à des cliniques privées) suscite des débats relevés et parfois même épiques. Au Royaume-Uni, récemment, Allyson Pollock et Graham Kirkwood publiaient une étude³⁷ où ils estimaient que le même genre d'entente coûtait plus cher que si les interventions étaient réalisées dans des hôpitaux publics. Pollock et Kirkwood ont eu accès à un seul cas de clinique pour laquelle les données financières ont été rendues publiques dans le cadre de la loi sur l'accès à l'information (il s'agit en fait du seul cas d'entente de la sorte en Écosse). Sur la base de ce cas, ils estiment à plus de 900 M£ le surcoût encouru dans le cadre

³⁵ Bélair-Cirino, Marco. (2009). « Les médecins de Sacré-Coeur veulent protéger l'entente avec la clinique privée RocklandMD », *Le Devoir*, 11 septembre, <http://www.ledevoir.com/2009/09/11/266442.html>

³⁶ À l'angle de la rue Saint-Denis et du boulevard René-Lévesque, au coin nord-ouest, sur le site occupé actuellement par le Medley.

³⁷ Pollock, Allyson M. (2009). « Mystery of NHS's for-profit treatment », *The Guardian*, 21 octobre, <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/oct/21/scotland-nhs-profit-treatment-centres>. référant à une étude publiée en deux parties: Pollock, Allyson M. et Graham Kirkwood. (2009). « Independent sector treatment centres: learning from a Scottish case study », *BMJ* (British Medical Journal) 2009;338:b1421, http://www.bmj.com/cgi/content/full/338/apr30_2/b1421; Allyson M Pollock et Graham Kirkwood. (2009). « Independent sector treatment centres: the first independent evaluation, a Scottish case study », *J R Soc Med (Journal of the Royal Society of Medicine)*, vol. 102, n°7, p. 278-286, doi:10.1258/jrsm.2009.090092, <http://jrsm.rsmjournals.com/cgi/reprint/102/7/278>

des ententes similaires au Royaume-Uni. Comme de raison, les partisans du recours au privé ont eu tôt fait de contester ces résultats³⁸. Non seulement les chirurgies confiées au privé coûteraient plus cher, mais encore le travail serait aussi de moins bonne qualité. C'est du moins la conclusion d'une recherche britannique :

« [...] on a constaté le recours à une mauvaise technique dans 67 % des cas de remplacement de la hanche [au cours d'une période de deux ans, dans une clinique privée de la région de Cardiff], au point que 18 % d'entre eux ont nécessité une réparation chirurgicale. C'est vingt fois le taux normal de révision, lorsque la première chirurgie est effectuée dans le réseau public, et chaque révision coûte 15 K £. D'éminents chirurgiens orthopédiques avancent des données comparables en insistant sur le fait que les cliniques privées devraient pourtant faire mieux, étant donné qu'on ne leur confie jamais les cas complexes »³⁹.

³⁸ *PPP Bulletin*. (2009). « Private sector firms reject overpayment claims », 8 Mai

<http://www.pppbulletin.com/news/view/14696>

³⁹ « [...] two-thirds of hip replacements showed evidence of poor technique, with 18% needing repair surgery. That is 20 times the normal NHS rate for revisions and each costs about £15,000. Leading orthopaedic surgeons report similar evidence, pointing out that ISTCs should perform better, since they are never sent complex cases ». Toynbee, Polly. (2009). « Beware the zealots selling miracle cures of privatization », *The Guardian*, lundi 19 octobre,

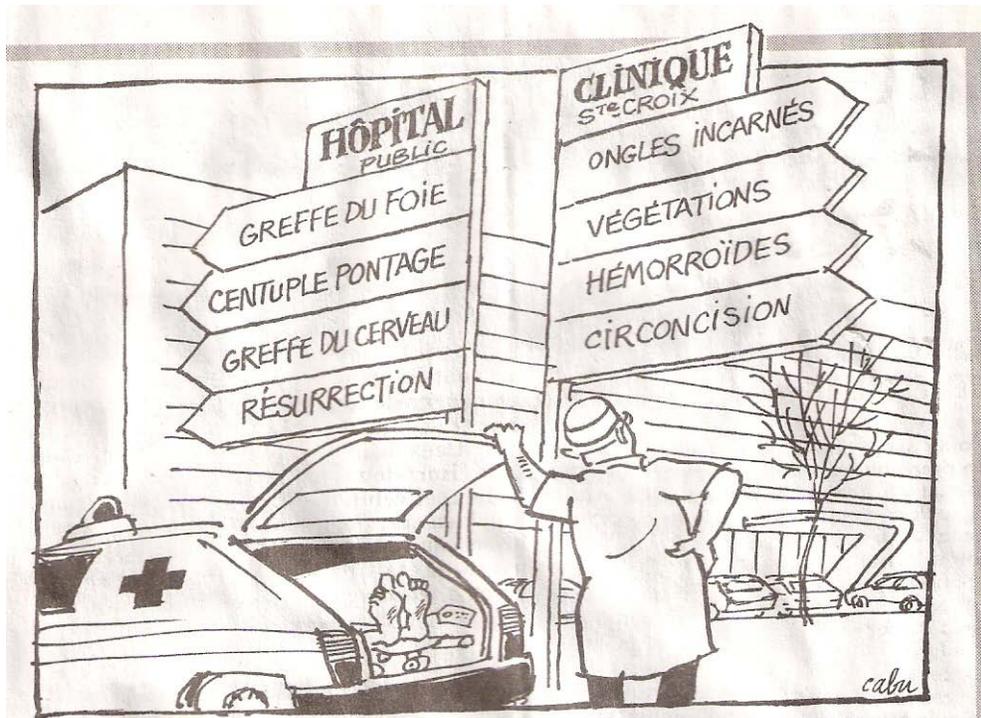
<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/oct/19/beware-zealots-selling-miracle-cures>.

Voir également « Recent publication of reports showing high revision rates for hip and knee replacements carried out in Independent Sector Treatment Centres (ISTCs) has raised doubts regarding their ability to provide high quality healthcare. The high revision rates also create a financial burden to the NHS.

The poor quality of data collected at ISTCs makes their performance difficult to evaluate. Funds may be better spent improving existing NHS facilities rather than establishing parallel ISTCs ». Oussedik, S. et F. Haddad . (2009). « Further doubts over the performance of treatment centres in providing elective orthopaedic surgery », *Journal of Bone and Joint Surgery - British Volume*, Vol 91-B, Issue 9, 1125-1126 (J Bone Joint Surg Br 2009 91-B: 1125-1126 doi: 10.1302/0301-620X.91B9.22869),

<http://www.jbjs.org.uk/cgi/content/abstract/91-B/9/1125>. Cet éditorial du *Journal of Bone and Joint Surgery* met en vedette un article publié dans le même numéro qui fait état de la recherche en question : White, S. P., A. W. John, et S. A. Jones. (2009). « Short-term results of total hip replacements performed by visiting surgeons at an NHS treatment centre », *Journal of Bone and Joint Surgery - British Volume*, Vol 91-B, Issue 9, 1154-1157. doi: 10.1302/0301-620X.91B9.22147 <http://www.jbjs.org.uk/cgi/content/abstract/91-B/9/1154>

Le même débat a cours en France. Là comme ailleurs, on insiste sur les nouvelles façons de financer les établissements de santé sur la base des actes qui sont posés (la « tarification à l'activité » –T2A) : « système de financement qui pousse à privilégier le « soin rentable »⁴⁰. Là comme ailleurs, les cliniques privées se concentrent sur les chirurgies plus légères⁴¹, alors que les hôpitaux publics doivent accepter les cas plus lourds, qui nécessitent une longue hospitalisation et un suivi onéreux et mal compensé par les règles de financement gouvernemental.



Voici maintenant que le Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques (mis sur pied à la demande du ministre des Finances) recommande que le financement des établissements de santé soit désormais « fondé sur l'activité »⁴² : tant pour un accouchement, tant pour un

⁴⁰ Rossigneux, Brigitte. (2008). « Les cliniques prospèrent aux bons soins de l'État », *Le Canard enchaîné*, XCII, n° 4553, 30 janvier, p.4

Chaignon, Alexandra. (2009). « La T2A, un mal qui ronge l'hôpital », *L'Humanité*, 13 mai 2009, http://www.humanite.fr/2009-05-13_Politique_La-T2A-un-mal-qui-ronge-l-hopital

⁴¹ Dessin de Cabu. (2008). Paru dans *Le Canard enchaîné*, XCII, n° 4553, 30 janvier, p.4, reproduit notamment dans <http://csht.medicalistes.org/spip.php?article335>

⁴² Fortin, Pierre, Robert Gagné, Luc Godbout et Claude Montmarquette). (2010). *Le Québec face à ses défis*, fascicule 2 : « Des pistes de solution : mieux dépenser et mieux financer nos services publics »,

pontage. Bref, en dépit du fait qu'il serait plus commode de m'en tenir à une définition stricte des PPP, la réalité est ainsi faite que je devrai également tenir compte de ce qui se situerait en marge des PPP.

1.2 L'origine des PPP

Les premiers PPP de l'ère moderne, en quelque sorte, sont apparus en Grande-Bretagne en 1992, sous le gouvernement conservateur de John Major, successeur de Margaret Thatcher. Il semble toutefois que l'Australie ait précédé la Grande-Bretagne de quelques années⁴³ mais peu importe : comme on l'a déjà écrit, d'un autre point de vue, le recours au privé pour la fourniture de services publics remonte à la nuit des temps. Quoi qu'il en soit, la forme actuelle des PPP, à la mode PFI, a connu son véritable décollage en Angleterre non pas sous un gouvernement conservateur mais sous le gouvernement travailliste du *New Labour*, avec Tony Blair comme premier ministre (de 1997 à 2007), épaulé par son ministre des Finances Gordon Brown, actuel premier ministre.



Lorsqu'on prend un peu de recul, il apparaît que le développement des PPP s'inscrit dans le cadre d'une entreprise plus vaste : ce n'est que la dernière étape en date du processus de démantèlement de l'État-providence, désigné parfois comme la Révolution conservatrice (ou néoconservatrice ou néolibérale) et personnifiée par Ronald Reagan (président des États-Unis de 1981 à 1989) et surtout par Margaret Thatcher, surnommée la « Dame de fer » (première ministre britannique de 1979 à 1990)⁴⁴.

Pour les ténors de cette poussée conservatrice, l'État n'est pas un outil efficace pour quoi que ce soit mais un problème en soi.

Québec : Ministère des Finances, 94 p., p.12, voir ensuite p.35-37,

<http://consultations.finances.gouv.qc.ca/media/pdf/le-quebec-face-a-ses-defis-fascicule-2.pdf>

⁴³ Cette précocité expliquerait en partie le grand succès de certaines entreprises australiennes en matière de PPP, comme la banque Macquarie.

⁴⁴ Photographie de Sipa Press/Rex Features, « 1988: With Reagan in Washington », 23^e d'une série de 30 photographies intitulée « The Thatcher era, three decades on », mise en ligne le 4 mai 2009, sur le site guardian.co.uk

Il leur faut donc prendre tous les moyens possibles pour réduire la taille de l'État, limiter son influence et prévenir, en le rendant difficile, le retour de l'État-providence; il faut donc tailler dans les dépenses publiques, faire sauter tous les contrôles étatiques tatillons, « inutiles » et susceptibles d'entraver le bon fonctionnement du libre marché⁴⁵; bien plus, il faut « affamer la bête »⁴⁶ en réduisant les impôts : ainsi, même si les sociaux-démocrates revenaient au pouvoir, ils n'auraient alors d'autre choix, face à des ressources réduites, que de sabrer eux-mêmes dans les dépenses publiques, à défaut d'avoir les appuis politiques suffisants pour hausser à nouveau les impôts⁴⁷. Soit dit en passant, dans cette perspective, le recours aux PPP est tout à fait cohérent avec cette volonté affichée d'empêcher le retour de l'État-providence : un PPP engage le gouvernement au pouvoir mais aussi tous ceux qui lui succéderont tout au long de la longue durée du contrat, peu importe leur orientation politique – c'est l'effet cliquet, qui empêche tout retour en arrière.

Inspirée par l'École de Chicago, dont Milton Friedman (qui avait formé les *Chicago Boys*, conseillers de Pinochet), par les théoriciens conservateurs de l'École autrichienne, dont Friedrich Hayek⁴⁸, concoctée et mise au point par des *think tank* « libéraux », la révolution

⁴⁵ Bien sûr, depuis le déclenchement de la crise financière (à partir de l'effondrement des papiers commerciaux adossés à des actifs -- les PCAA --, les actifs en question étant des prêts à haut risque, les *subprime*), on entend un peu moins parler, ces temps-ci, des vertus du libre marché, tant sont évidentes les aberrations permises par la déréglementation et le manque de contrôle, entre autres sur le marché financier.

⁴⁶ L'expression « starve the beast » aurait été utilisée pour la première fois (en public) par Ronald Reagan en 1980 : Mallaby, Sebastian. (2006). « Don't Feed the Beast. Bush Should End This Tax Cut Myth », *The Washington Post*, 8 mai, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/05/07/AR2006050700924.html>

⁴⁷ On reconnaîtra, au passage, que cela semble être exactement le sens de la politique appliquée par le gouvernement conservateur canadien de Stephen Harper, quand on songe notamment aux deux baisses successives de la taxe sur les produits et services (TPS). C'est également l'orientation du gouvernement libéral de Jean Charest. Ainsi, faute d'avoir profité de ces diminutions de taxe pour augmenter du même montant la taxe de vente du Québec (TVQ), le gouvernement Charest s'est lui-même placé dans une position précaire : il a désormais beau jeu de présenter la situation des finances publiques comme intenable, en nous disant qu'il n'a d'autre choix que de sabrer dans les dépenses ou de hausser les tarifs de certains services publics.

⁴⁸ Il n'est pas inutile de rappeler que ce dernier est le maître à penser que se reconnaissent très explicitement de nombreux conservateurs bien de chez-nous -- pensons à Maxime Bernier comme en témoignent, entre autres, trois textes affichés sur son blog, dans la section « archives »,

conservatrice est davantage une contre-révolution, une entreprise de restauration de l'ordre ancien plutôt qu'une véritable révolution. En réalité, l'État-providence n'est que très récent dans l'histoire de l'humanité et l'omniprésence du privé avait presque toujours été la règle, jusqu'à avant-hier : ce qui est nouveau et révolutionnaire, c'est l'action publique en santé et en protection sociale!

1.2.1 L'émergence du secteur public municipal au XIX^e siècle

La montée en puissance du secteur public dans la fourniture des services « publics » ne s'est amorcée qu'au cours du XIX^e siècle et ce fut d'abord le fait des municipalités, que ce soit au Québec ou dans les autres pays industrialisés⁴⁹; jusqu'alors, la plupart des services publics locaux que nous connaissons aujourd'hui étaient livrés par des entreprises privées ou des artisans.

Ainsi, les services d'eaux québécois ont presque tous été municipalisés à compter de la seconde moitié du XIX^e siècle (notamment à Montréal⁵⁰), comme d'ailleurs un peu partout en Amérique du Nord. Dans plusieurs pays industrialisés, les services d'eaux ont été implantés

sous la catégorie « Philosophie politique », tous trois datés de 2009 :

« Liberté et responsabilité: deux concepts fondamentaux », 21 août, où il cite Friedrich Hayek <http://www.maximebernier.com/2009/08/liberteresponsabilite/>;

« La croissance de l'État au 20^e siècle et l'importance de débattre des idées », 31 juillet, où il reprend une conférence prononcée le 3 décembre 2005 et où il citait James Buchanan, chef de file de la théorie des choix publics, Milton Friedman et surtout Friedrich Hayek <http://www.maximebernier.com/2009/07/idees/>;

« De gauche ou de droite? », 20 juillet, <http://www.maximebernier.com/2009/07/gauchedroite/>) pensons à Maxime Bernier donc mais aussi à plusieurs de ses amis de l'Institut économique de Montréal (IEDM).

⁴⁹ Il n'y a là rien d'étonnant lorsque l'on sait que, au moment de la Confédération, le gouvernement fédéral canadien percevait certes bien plus d'impôts et de taxes que les provinces mais bien moins que les gouvernements locaux! À vrai dire, les commissions scolaires, qui avaient succédé aux districts scolaires municipaux, pesaient même plus lourd que les municipalités. Toujours est-il que les municipalités constituaient un lieu de pouvoir et d'initiative relativement important, à l'époque, alors que de nos jours elles ne perçoivent plus que 10 % de l'ensemble des recettes publiques.

⁵⁰ Pour Montréal, voir Fougères, Dany. (2004). « De l'eau partout pour tous. La naissance du service d'eau universel à Montréal au milieu du XIX^e siècle », *Flux*, n° 55 (janvier-mars), p. 30-42; Fougères, Dany. (2004a). *L'approvisionnement en eau à Montréal. Du privé au public, 1796-1865*, coll. « Cahiers des Amériques », Sillery, Septentrion, 472 p. <http://www.septentrion.qc.ca/fr/catalogue/2139.html>

d'emblée par les autorités municipales et ils ont été véritablement « publics » dès le départ; c'est notamment le cas en Allemagne.

Les motifs de municipalisation (ou de création municipale) des services d'eaux (potable, usées et pluviales) étaient divers : il s'agissait parfois de réagir face à des affaires de corruption; il s'agissait plus souvent de donner pour l'établissement de services d'eaux des moyens « publics » (le financement par l'impôt et l'obligation réglementaire de se raccorder au réseau). L'entreprise privée peinait à établir un service universel; or, un service d'eau potable vraiment accessible et universel ainsi qu'un service d'évacuation des eaux usées étaient considérés comme essentiels, y compris par les élites, notamment pour des raisons de santé publique : les épidémies ne respectent pas toujours les différences sociales, si bien que la santé des plus pauvres est importante pour les plus riches⁵¹. Ce mouvement de municipalisation n'a pas empêché la création plus récente de réseaux privés ou coopératifs pour desservir de nouveaux quartiers périphériques; ils ont ensuite souvent été intégrés aux réseaux municipaux; on ne doit pas oublier que la crise de 1929 a entre autres eu pour conséquence de pousser à la faillite de nombreux opérateurs privés⁵² que le public s'est vu obligé de reprendre, parfois à son corps défendant.

En règle générale, pour les services publics locaux, la part du privé demeure réduite. À cet égard, le Québec est tout à fait en phase avec ce que l'on constate généralement dans les pays industrialisés à trois exceptions près : la France, l'Angleterre et le pays de Galles⁵³.

⁵¹ Le petit personnel est susceptible de ramener une maladie contractée auprès d'un plus pauvre encore.

⁵² National Council for Public-Private Partnership. *The US experience with Outsourcing, Privatization and PPP*. http://ncppp.org/resources/papers/seader_usexperience.pdf

⁵³ On ne peut parler du Royaume-Uni puisque la privatisation de l'eau n'a pas touché l'Irlande du Nord, ni de l'ensemble de la Grande-Bretagne puisque cela ne concerne pas non plus l'Écosse. Hamel, Pierre J. et Alain Sterck. (1997). *Analyse comparative de la gestion de l'eau dans divers pays*, pour le compte du ministère du Conseil exécutif, Montréal : Groupe de recherche sur les infrastructures et les équipements urbains (GRIEU), INRS-Urbanisation, 86 p., http://www.inrs-ucs.quebec.ca/pdf/rap1997_02.pdf

Encore aujourd'hui, la plupart des analystes s'entendent pour estimer la part du privé dans la fourniture des services d'eaux à 5 % (peut-être 6 ou 7 % mais assurément pas plus) pour l'ensemble de la planète., Esterl, Mike.. (2006). « Dry Hole: Great Expectations For Private Water Fail to Pan Out. Under Fire, Germany's RWE Plans to Exit U.S. Market; Global Ambitions Thwarted. An Uprising in California Town », *The Wall Street Journal*, 26 Juin, p.A1 <http://www.post-gazette.com/pg/06177/701300-28.stm>

Ce qui est vrai pour l'eau l'est également des autres services municipaux. Au Québec, la majorité des services publics locaux sont encore livrés en régie directe et assurés par des fonctionnaires municipaux. Ainsi, l'essentiel des services d'eaux est fourni par le public, quoique l'on ait parfois fait appel au privé, surtout pour l'exploitation d'usines d'assainissement construites plus récemment, et particulièrement lorsque cela impliquait plusieurs municipalités.

Prenons le cas du désormais fameux contrat des compteurs d'eau de la Ville de Montréal⁵⁴ (qui seront installés dans les « ICI », institutions, commerces et industries, mais non dans les résidences). C'est le contrat le plus important jamais octroyé au privé dans le secteur de l'eau au Québec et le plus important de toute l'histoire de la Ville de Montréal, tous services confondus : 356 M\$ sur 20 ans, soit un peu moins de 18 M\$ par année. Or le plus important contrat de l'histoire demeure relativement léger au regard de l'ensemble des dépenses de la Ville de Montréal : par rapport à des dépenses annuelles qui tournent autour de 4 G\$ et à des investissements qui frisent le milliard (un peu moins de 1 G\$), ce gros contrat ne pèse que moins de 0,4% de l'ensemble des sorties de fonds annuelles. Une autre façon de le mettre en perspective, c'est de comparer ces 18 M\$ avec le total des sommes affectées à l'eau : pour 2009, le budget montréalais des dépenses courantes pour l'eau s'élevait à 357 M\$ alors que les investissements se chiffraient à un peu plus de 350 M\$ (ces sommes sont appelées à croître d'au moins 100 M\$ d'ici 2013 dans le cadre du Fonds de l'eau) – cet énorme contrat équivaut donc à 2,5% des sommes affectées annuellement à l'eau, « équivalait » devrais-je écrire.

⁵⁴ Caricature de Gérald Tremblay, maire de Montréal, observant un compteur qui s'est transformé en bombe à retardement, par Serge Chapleau, parue dans *La Presse*, 23 septembre 2009.



En effet, l'histoire des derniers mois ayant connu quelques rebondissements dans ce dossier, voici que nous apprenions à la mi-septembre que, de toute façon, ce contrat devait vraisemblablement être annulé, mais après les élections du 1^{er} novembre 2009⁵⁵; cette hypothèse est maintenant : encore plus solide depuis que nous connaissons les conclusions du rapport du vérificateur général

de la Ville « Compteurs d'eau: un rapport dévastateur »⁵⁶.

Le maire Tremblay a depuis été réélu et le dossier a comme disparu du radar des médias⁵⁷.

Depuis 150 ans donc, au Québec comme ailleurs (à quelques exceptions près), les services d'eaux urbains sont massivement publics, gérés à l'intérieur de l'appareil municipal,

⁵⁵ Lessard, Denis. (2009). « Compteurs d'eau: Tremblay mettra fin au contrat », *La Presse*, 11 septembre, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/regional/montreal/200909/10/01-900606-compteurs-deau-tremblay-mettra-fin-au-contrat.php>; Corriveau, Jeanne Avec la collaboration de Marco Bélair-Cirino. (2009). « Tremblay fait tomber deux têtes. Le contrat des compteurs d'eau sera annulé... après les élections », *Le Devoir*, mercredi le 22 septembre, <http://www.ledevoir.com/2009/09/23/268248.html>

⁵⁶ Noël. André. (2009). « Compteurs d'eau: un rapport dévastateur », *La Presse*, Publié le 21 septembre 2009 à 21h53 | Mis à jour le 22 septembre 2009 à 00h23, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/regional/montreal/200909/21/01-904140-compteurs-deau-un-rapport-devastateur.php>; voir également Corriveau, Jeanne, avec la collaboration de Marco Bélair-Cirino. (2009). « Trop chers, les compteurs d'eau », *Le Devoir*, mardi le 22 septembre, <http://www.ledevoir.com/2009/09/22/268090.html>

Bergeron, Jacques et al. (2009). *Rapport du vérificateur général au conseil municipal et au conseil d'agglomération sur la vérification de l'ensemble du processus d'acquisition et d'installation de compteurs d'eau dans les ICI ainsi que de l'optimisation de l'ensemble du réseau d'eau de l'agglomération de Montréal*, Montréal : Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal, v et 170 pages, http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/VERIFICATEUR_FR/MEDIA/DOCUMENTS/RAPPORT_C OMPTEURS_EAU.PDF

⁵⁷ Sans que le contrat n'ait été annulé, du moins jusqu'à maintenant : mi-novembre 2009.

comme n'importe quel autre service ou sous forme d'une société paramunicipale : dans plusieurs villes américaines et canadiennes, les *Water & Power* (des paramunicipales) offrent les services d'eaux mais aussi d'énergie, l'électricité, souvent le gaz et d'autres services encore; de la même façon on trouve des services d'eaux, d'électricité, de gaz, de téléphone, de télévision par câble, etc. dans les *Stadtwerke* (ateliers municipaux) allemands ou encore chez leurs équivalents autrichiens, suisses, français (alsaciens notamment) ou italiens.

Au Québec, les transports en commun des grandes villes sont tous entièrement publics, même si certains services de soutien sont impartis au privé. Mais le portrait est déjà différent en banlieue des grands centres et dans les plus petites municipalités où les opérateurs privés de transport en commun ont fait des percées conséquentes. La présence du privé est déjà beaucoup plus marquée dans l'exploitation des parcs de stationnement et encore plus dans les travaux publics et la gestion des déchets où de grandes entreprises européennes ont rapidement conquis des positions de force⁵⁸; cette avancée est tout particulièrement remarquable dans de nouveaux marchés comme la gestion des matières recyclables.

1.2.2 La naissance de l'État-providence

La plupart des historiens s'accordent pour dater les débuts de l'État-providence de cette même époque où les municipalités reprenaient des mains d'entreprises privées les services « publics » inadéquats, soit vers la fin du XIX^e siècle. Sous la poussée du mouvement ouvrier (syndicats, mutuelles et coopératives), bon nombre de gouvernements plantent alors les jalons des régimes de protection sociale tels que nous les connaissons aujourd'hui. Dans les années 1880, en bonne partie dans le but avoué de contrer la concurrence des sociaux-démocrates et des socialistes, le gouvernement conservateur (prussien puis allemand) de Bismarck crée l'assurance maladie, vote une loi sur les accidents du travail, instaure un régime de retraite, le tout en y associant les mutuelles et les syndicats.

Pour la plupart des autres pays occidentaux, il faudra attendre la fin de la Deuxième Guerre mondiale pour voir apparaître des mesures similaires. Le rapport Beveridge de 1942 allait tracer

⁵⁸ Hamel, Pierre J. et Louis Carrier. (2006). « Les groupes européens de services urbains prennent position au Québec », *Organisations et territoires*, vol.15, no 1, p. 41-51 (une version augmentée, comprenant notamment une section méthodologique détaillée, est disponible en ligne : <http://www.inrs-ucs.quebec.ca/pdf/GroupeEuropeens.pdf>).

la feuille de route de l'instauration des régimes de protection sociale mis en place en Grande-Bretagne après la guerre. De même en France, au même moment, la sécurité sociale se développe selon le plan de match du Conseil national de la Résistance.

Après la mise sur pied de l'assurance chômage en 1940, le Québec dut patienter jusque dans les années soixante pour l'assurance hospitalisation (1964), le régime de retraite public (avec la création de la Régie des rentes du Québec en 1965), puis l'assurance maladie (1970) et la généralisation, beaucoup plus tard, de l'assurance médicaments et plus récemment encore, l'assurance parentale. Le tout s'est déroulé sur fond de Révolution tranquille qui a vu la rapide montée en puissance de l'État québécois : nationalisation des compagnies d'électricité, création du ministère de l'Éducation (qui était beaucoup plus qu'une simple refonte du département de l'Instruction publique) et construction massive d'écoles secondaires (les « polyvalentes »), mise sur pied des cégeps et du réseau de l'Université du Québec (souvent sur la base du réseau des anciens collèges classiques catholiques), création du réseau des centres locaux de services communautaires (CLSC) et sécularisation (déconfessionnalisation) accélérée des hôpitaux, syndicalisation massive des agents de la fonction publique dont les conditions de travail et les salaires étaient indécentes, etc. En bonne partie, si l'État québécois s'est bâti aussi rapidement, c'est parce qu'il le fut avec des matériaux de récupération; il s'est construit sur les décombres de l'important appareil institutionnel de l'Église catholique qui venait de subir un tremblement de terre particulièrement destructeur : ce qui ne s'était pas brusquement effondré était chambranlant et l'État qui se construisait en urgence a tout simplement récupéré les matériaux réutilisables de l'église effondrée, en recyclant les ressources matérielles (collèges et hôpitaux surtout) et humaines (notamment tous ces fonctionnaires et ces professeurs qui, l'instant d'avant, avant qu'ils ne défroquent, étaient des religieuses et des prêtres).

Évidemment, la période d'avant la Révolution tranquille et d'avant l'assurance maladie a été oubliée. Tout cela semble être de l'histoire ancienne pour certains mais il s'agit surtout d'une question d'âge et de perspective historique : cent ou cent-cinquante ans pour les services publics locaux ou quarante ans pour la sécurité sociale, c'est passablement long pour un humain mais c'est aussi très court à l'échelle historique⁵⁹.

⁵⁹ Dans un pays dont la devise est « Je me souviens », on ne se rappelle plus que la maladie était, de loin, la principale cause d'endettement des Québécois. Toutes les familles ont leur histoire qui devrait être racontée aux plus jeunes : celle de cet aïeul qui, dans les années 1950 ou même au début des

1.2.3 La remise en question de l'État-providence

La présente vague de remise en question de l'État-providence débuta dans les années 1970, à la fin des « Trente Glorieuses », ces trente années de prospérité qui ont suivi la guerre. Le gouvernement de Margaret Thatcher fut à l'avant-garde de ce mouvement : il a d'abord privatisé à peu près tout ce qui était plus ou moins facilement privatisable, en vendant une à une toutes les entreprises possédées par l'État; en fait, la plupart de ces entreprises avaient été nationalisées à peine trente ans plus tôt, au lendemain de la guerre, par les gouvernements travaillistes – ces entreprises œuvraient dans l'acier et le charbon, l'électricité, le téléphone, le transport aérien et ferroviaire, la construction d'avions et de voitures, le gaz, l'eau, etc.

Le gouvernement conservateur britannique défendait le bien-fondé de ses attaques contre l'État-providence, expliquant qu'il n'avait « pas le choix » : l'état catastrophique des finances publiques était exacerbé par la crise économique de la fin des années 1970 et du début des années 1980. La grande braderie des entreprises nationalisées était justifiée par deux ordres de raisons : celles-ci seraient bien mieux gérées une fois redevenues privées⁶⁰ mais aussi, la vente des bijoux de famille et de l'argenterie était également nécessaire, à ses dires, pour renflouer les coffres de l'État⁶¹. Le « hasard » (et surtout le retour d'une crise économique) veut que l'actualité de ces jours-ci remette à l'avant-scène les discours et les slogans d'il y a trente ans :

années 1960, avait perdu son *char*, sa maison et toutes ses économies à la suite d'une hospitalisation prolongée. Il faudrait entendre aussi ce que peuvent nous dire nos cousins et petits-cousins nés aux États-Unis; tout comme il faudrait prêter l'oreille à nos voisins acadiens : SRC. (2009). « Faire faillite pour se soigner »,

16 septembre, <http://www.radio-canada.ca/regions/atlantique/2009/09/16/003-MRT-cancer.shtml>

⁶⁰ En fait, la privatisation facilita surtout les mises à pied massives pour des entreprises qui se devaient, désormais, d'être plus compétitives et les plus rentables possible.

⁶¹ Pour la seconde raison, au moins, on repassera. Les prix demandés pour ces entreprises, certes parfois mal en point, étaient ridiculement faibles, voire carrément négatifs : on payait les entreprises pour reprendre les canards boiteux.

Parlez-en à Bombardier qui en a bien profité, notamment en rachetant trois fois rien, littéralement, les usines Short Brothers en Irlande du Nord, en 1989. Il est vrai que l'entreprise était presque en faillite, mais les différentes aides gouvernementales eurent vite fait de rendre les opérations rentables : Bombardier a versé 30 M£ pour acquérir Short, pendant que le gouvernement prenait à sa charge la dette accumulée à hauteur de 390 M£, en réinjectant dès le départ un autre 390 M£ (!!) pour recapitaliser l'entreprise et regarnir sa trésorerie, couvrir le déficit courant et les déficits à venir, pour soutenir

« En ce début d'automne [2009], le Royaume-Uni a tout l'air d'être revenu à la triste époque des années 1970. Le premier ministre, Gordon Brown, qu'un déficit budgétaire colossal met en posture délicate, doit s'adresser sous peu aux syndicats.

L'opposition conservatrice, qui formera sans doute le prochain gouvernement, appelle à opérer des coupes drastiques dans les dépenses publiques. [...]

L'allégorie de "TINA", l'acronyme de "There Is No Alternative" ("Nous n'avons pas le choix") avait été inventée à l'époque des politiques très radicales pratiquées par Margaret Thatcher, premier ministre pendant la récession des années 1980. TINA va reprendre du service. [...] "TINA" est de retour, la faux bien en main et, comme dans les années 1980, son passage sera des plus douloureux.»⁶².

La conjoncture économique de la fin des années 1970 explique certaines choses mais, pour comprendre le comment et surtout le pourquoi, il faut également remettre les événements de cette époque dans leur contexte immédiat et surtout, il faut les resituer dans l'histoire de l'ensemble du XX^e siècle. Les cas du gaz et de l'eau montrent que la privatisation des services publics survient parfois après de longs détours : en Grande-Bretagne, dans un premier temps, plusieurs services municipaux avaient été nationalisés — les municipalités avaient d'abord été expropriées au profit de l'État central —, pour être ensuite, quelques années plus tard, transférés en bloc au secteur privé.

les futurs investissements et pour absorber les dépenses en formation. On dit « merci! ».

« Short Brothers », *Wikipedia*, http://en.wikipedia.org/wiki/Short_Brothers#History

Bref, Bombardier a « payé » 30 M£ pour une entreprise libérée de toutes ses dettes et dans laquelle le gouvernement injectait 390 M£ dès le départ, comme pour constituer une dot.

Cette acquisition nord-irlandaise était en quelque sorte une réplique de celle de Canadair, vendue à Bombardier en 1986 par le gouvernement conservateur fédéral canadien de Brian Mulroney, après avoir été une « société de la couronne » pendant dix ans (elle avait été achetée en 1976 par le gouvernement libéral dirigé par Pierre Elliot Trudeau).

Autre parallèle (parmi tant d'autres), British Airways qui a été nationalisée en 1974 par les Travailleurs et privatisée en 1987 par les Conservateurs et Air Canada, créée de toutes pièces par le fédéral en 1936 et privatisée par les Conservateurs de Brian Mulroney en 1988.

⁶² Campbell, Ian. (2009). « L'ombre de "TINA" flotte sur les dépenses publiques britanniques », Traduction de Christine Lahucq, *Le Monde*, vol. LXV, n° 20107, daté du 17 septembre, p.20

LE MONDE | 16.09.09 | 15h21 http://www.lemonde.fr/la-crise-financiere/article/2009/09/16/l-ombre-de-tina-flotte-sur-les-depenses-publiques-britanniques_1241243_1101386.html#ens_id=1238037

Au début de 1939, les collectivités locales britanniques assuraient directement (en régie municipale) la presque totalité de la distribution de l'eau, mais aussi les deux tiers de l'électricité et le tiers du gaz⁶³ : on parlait même du *gas and water socialism*. Les années 1930 puis l'après-guerre, avec la construction du *Welfare State*, allaient être marqués par une vague de fusions municipales (notamment en 1945), de concentrations et de nationalisations; ces phénomènes combinés ont eu pour effet de restreindre l'action des municipalités dans les multiples domaines où elles étaient impliquées — électricité, gaz, hôpitaux et finalement l'eau qui ne constituait donc que le tout dernier cas d'une longue suite de dépossessions des compétences municipales au profit de l'État central, puis du privé⁶⁴. Dans le cas du gaz et de l'électricité, l'État central avait d'abord exproprié quantité de petits opérateurs (très souvent municipaux) pour constituer de grandes entreprises nationalisées; ce sont donc de grands ensembles intégrés qui furent démembrés et vendus par les Conservateurs. Dans le cas de l'eau, l'éviction des municipalités passa par une régionalisation en deux temps. Tout d'abord, ce fut, au lendemain de la guerre, la création d'instances publiques supra-locales (les *County Councils* et les *Districts*), qui prirent la place des municipalités, si bien qu'à la veille de la réforme de 1973, il ne restait plus que 157 exploitants de réseaux (pour l'essentiel publics), 29 agences de rivières et 1393 agences d'assainissement⁶⁵. En 1973 donc, le gouvernement travailliste créa dix *Water Authorities* (publiques) qui prirent en charge l'ensemble des opérations liées à l'eau. Enfin, sous le gouvernement conservateur, le *Water Act* de 1989 amena la vente pure et simple des actifs des dix *Water Authorities* à dix compagnies privées responsables des services de distribution et d'assainissement.

L'objectif proclamé du gouvernement Thatcher de réduire la taille et le pouvoir de l'État se traduisit par toute une série de mesures allant des privatisations de tout ce qui était privatisable, en passant par la déréglementation et jusqu'à la réforme des lois du travail pour soutenir les batailles menées par les patrons pour casser le mouvement syndical, allié traditionnel (et pratiquement composante) des Travaillistes (notamment dans le cadre

⁶³ Stocker, Gerry. (1995). «Grande-Bretagne: le volontarisme politique», in Dominique Lorrain et Gerry Stocker (dir.), *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris: La Découverte, coll. «Recherches», 218 p., p. 61-80, p.63

⁶⁴ Barraqué, Bernard. (1995). *Les politiques de l'eau en Europe*, Paris: La Découverte, coll. «Recherches», 303 p., p.264

⁶⁵ Drouet, Dominique (1995). «Les réseaux d'eau et d'assainissement» in Le Duc, Michel, et al. (1995). *Services publics de réseau et Europe. Les exemples de l'Allemagne, de l'Espagne, de l'Italie et du Royaume-Uni (fer, route et eau-assainissement)*, Paris: La Documentation française, 180 p., p. 161-174.

du conflit opposant les patrons de presse et les typographes). Le gouvernement conservateur a poursuivi également la *Reconquista* en cherchant à limiter le pouvoir des municipalités : par exemple, on tenta de faire en sorte que les municipalités se départissent des logements sociaux en les vendant, en les offrant d'abord aux occupants et, en cas de refus de leur part, en les offrant tout simplement sur le marché; certaines municipalités firent de la résistance en créant des organismes à but non lucratif qui rachetèrent les *council houses* pour les soustraire à la privatisation.

Le tout dernier fait d'armes de Margaret Thatcher s'avéra en fait un échec, qui entraîna son retrait de la vie politique. Cette ultime opération devait s'inscrire exactement dans cette campagne visant à finir de dépecer les municipalités, tout en leur coupant les moyens qui, par malheur, pourraient un jour ou l'autre permettre au monstre de reconstituer sa capacité de malfaisance : il fallait affamer la bête. Une fois que tous les services tarifables et donc privatisables avaient retirés des mains des municipalités, il ne leur restait plus que des services plus difficilement tarifables : la voirie (rues et trottoirs), la gestion des matières résiduelles, les parcs et ainsi de suite. Ces services étaient financés par un impôt foncier assez semblable au nôtre. Or, cet impôt foncier présente l'affreux défaut de peser plus lourdement sur les plus riches. En effet, la contribution est fonction de la valeur foncière des immeubles occupés et le financement des services publics n'a donc pas toujours rapport avec le quantum de services consommés : on utilisera d'autant moins les piscines publiques quand on en a une à soi privée dans son jardin, dans son immeuble ou quand on a une maison de campagne; or, on peut présumer que les résidences avec piscine valent relativement plus cher et qu'elles commandent donc un impôt foncier supérieur, pour une consommation de services publics moindre. Par contre, la protection contre les incendies est certes assimilable à une forme d'assurance et il n'est alors que juste et raisonnable que l'impôt payé, comme les primes d'assurance privée, soit proportionnel à la valeur des biens protégés. Quoi qu'il en soit, cet argument (de la contribution en fonction des bénéfices reçus), cher aux fiscalistes de droite, n'était pas ce qui motivait le coup de force que tenta madame Thatcher : d'abord et avant tout, il fallait trouver une stratégie durable qui fasse en sorte d'affamer la bête maintenant et à jamais. Et le gouvernement mit de l'avant une réforme des impôts locaux assez machiavélique merci.



À la place de l'impôt (plus ou moins) assis sur la valeur foncière⁶⁶, on obligea les gouvernements locaux d'Écosse en 1989, puis ceux d'Angleterre et du pays de Galles en 1990, à se financer par un impôt de capitation: appelée *community charge* ou *poll tax*, la contribution exigée de chaque citoyen (adulte) était exactement la même pour tous,

peu importe la capacité de payer. On calculait le montant de recettes publiques nécessaires pour couvrir les dépenses budgétées et on divisait cette somme par le nombre de citoyens en âge de voter : finies les évaluations de propriété, finis ces calculs que (soit-disant) personne ne comprend, c'était tout simple –fallait y penser!



On présentait la chose comme tout à fait juste et normale : en étant citoyen d'une municipalité, tout un chacun est ni plus ni moins membre d'un club qui lui fournit tout un ensemble de services et comme au sein de n'importe quel club, il faut s'acquitter de sa cotisation annuelle, qui est bien entendu la même pour tous. L'idée derrière tout ça était de faire

en sorte que les pauvres, qui seraient les plus intéressés par un rehaussement des services publics, soient les derniers à réclamer ces améliorations, puisqu'ils comprendront rapidement que cela entraînerait mécaniquement un appesantissement « équitable » de la lourde contribution de chacun. La révolte fut telle que la toute-puissante Dame de fer au faite de sa

⁶⁶ Précisément, l'impôt était fonction de la valeur locative des immeubles, c'est-à-dire une estimation du montant du loyer qu'on en retire ou qu'on en retirerait si l'immeuble était loué.

gloire rencontra son Waterloo⁶⁷. La *Poll Tax* fut abolie et on revint à un système d'impôt foncier assis cette fois-ci sur une estimation de la valeur foncière mais selon des classes de valeurs très larges, ce qui réduit sérieusement la progressivité que peut avoir un impôt foncier lorsqu'il est assis sur une évaluation fine de la valeur foncière; c'est le *Council Tax*.⁶⁸

La révolution conservatrice allait contourner l'obstacle municipal et délaisser (momentanément) ce front pour se transporter ailleurs, là où on ne s'attendait pas à voir débarquer l'entreprise privée : la santé, l'éducation et tous ces services publics *a priori* non privatisables.

1.2.4 Les PPP pour ouvrir au marché ce qui n'est pas privatisable

Les discours et l'idéologie des Conservateurs « n'expliquent » pas le décollage des PPP, du moins pas à eux seuls; en revanche, la fin des Trente Glorieuses et la sévère crise de la fin des années 1970 ont très certainement pesé lourdement dans la structuration d'une conjoncture favorable. Pour qu'une idée trouve son public, pour qu'une politique économique trouve les appuis nécessaires, la vigueur et l'habileté du discours ou son bien-fondé apparent ne sont pas suffisants : encore faut-il que des forces politiques y voient leur intérêt. Dans une analyse très évidemment marxiste, Jean Shaoul explique l'apparition des PPP comme le résultat d'une nouvelle tentative pour lutter contre « la baisse tendancielle du taux de profit »⁶⁹.

En effet, cette crise des années 1970 (qui a culminée au tournant des années 1980) est bien le symptôme des sérieuses difficultés qu'éprouvaient les entreprises privées à développer

⁶⁷ « Police and demonstrators clash in Trafalgar Square during rioting, which arose from a demonstration against the Poll Tax, 31 March 1990 ».

http://www.bbc.co.uk/london/content/image_galleries/london_thru_lens_gallery.shtml?10

⁶⁸ <http://www.bigissuescotland.com/features/view/42>

⁶⁹ Shaoul, Jean. (2009). « The Political Economy of the Private Finance Initiative », in Arestis, Philip et Malcolm Sawyer. (dir.) *Critical Essays on the Privatization Experience*, collection « International Papers in Political Economy » n° 4, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, UK and New York : Palgrave MacMillan, xi et 252 p, p.1-38, en particulier pages 26 et suivantes. – N.B. : je n'ai pas consulté le livre comme tel, mais l'une des toutes dernières versions du chapitre, à l'étape de la correction d'épreuves (et d'ailleurs estampillée « Proof ») : <http://www.palgrave.com/PDFs/0230222528.Pdf>. Bien que ce soit peu probable, il se peut que la version publiée soit légèrement différente. Voir également Shaoul, Jean. (2008). *Market based reforms in the provision and financing of healthcare in the UK*, 13p.

de nouvelles activités les plus rentables possible. Nous n'en étions pas encore à parler de financiarisation de l'économie comme aujourd'hui mais, déjà, la barre était placée haut en ce qui concerne les attentes du marché pour des profits que l'on voudra en hausse toujours constante. En plus des perspectives de profit à long terme, on sentait déjà une pression redoublée pour que les gestionnaires offrent trimestriellement aux actionnaires des garanties de profit croissant à court terme; et les *zinzins*, les investisseurs institutionnels (sociétés d'assurances et fonds de pension privés comme publics), n'étaient pas les derniers à réclamer de meilleurs rendements. L'une des solutions possibles était d'ouvrir de nouveaux marchés, préférablement au sein même des pays riches.

La santé, l'éducation et de nombreux autres services publics n'étaient pas encore privatisés -- et pour cause : il était difficile de faire payer l'utilisateur pour des raisons politiques ou pour des questions de logistique (entre autres, à cause de la difficulté d'implanter une quelconque forme de péage). Voici donc les PPP qui permettent d'élargir le champ de la sous-traitance traditionnelle en y apportant d'importantes améliorations, du point de vue des grandes entreprises, comme on le verra dans les pages qui suivent.

1.2.5 Les PPP pour le plus grand bonheur des avocats et des comptables

Pour élucider une affaire compliquée, pour identifier les instigateurs, les organisateurs et les commanditaires d'un sombre complot, pour en découvrir les mobiles, pour trouver le « coupable », un amateur de roman policier suggérerait de chercher à qui profite le crime. Outre les entreprises membres des consortiums qui forment le partenaire privé (et qui profitent au premier chef des PPP⁷⁰), on verrait rapidement que les grands cabinets d'avocats d'affaires et, plus encore, les très grandes firmes d'experts-comptables ont très certainement été parmi les tout premiers bénéficiaires mais aussi – tiens donc! – les principaux promoteurs de la formule des PPP, au Royaume-Uni comme partout ailleurs⁷¹. À l'évidence, il s'agit d'une formule très compliquée (pas tellement complexe que compliquée et tordue), dont l'un des éléments centraux est ce contrat de plusieurs centaines (ou de milliers) de pages qui lie les « partenaires » pendant 30 ans, en régissant tous les aspects de la construction

⁷⁰ Voir la section 1.3.4 Les avantages d'un PPP pour le partenaire privé

⁷¹ Lewandowski, René. (2004). « Grande-Bretagne. Les vices cachés des PPP », *L'Actualité*, vol. 29, n°19, 1^{er} décembre, p. 50 et suivantes, mis en ligne le 20 novembre 2009, <http://droit-inc.com/article3196-Les-vices-caches-des-PPP>

puis du fonctionnement quotidien. Cette complexité entretenue oblige les entreprises et les gouvernements à acheter les conseils des avocats et des comptables.

Pour un cabinet d'avocat, un PPP c'est beaucoup de boulot pour préparer le dossier jusqu'au dépôt de l'offre et c'est encore plus d'heures facturables si, par bonheur, le consortium gagnant est celui qui a retenu ses services. On peut lire régulièrement une chronique « Affaires juridiques » dans le cahier « Affaires » de *La Presse*, sous la plume de René Lewandowski. C'est un peu le carnet mondain du gotha des avocats québécois qui recense les bons coups de l'un et les recrutements de l'autre. Depuis quelque temps, il s'était développé une chronique dans la chronique sur l'implication des cabinets d'avocat dans les PPP; invariablement, on y voyait la photo de groupe de tout un bataillon avec des associés visiblement heureux et des *juniors* épuisés mais ravis, qui avaient consacré tant et tant d'heures (facturées) pour rédiger et négocier le contrat du prolongement de l'autoroute A-25, celui de la A-30, etc.

« Pour représenter le consortium gagnant pour l'achèvement en PPP de l'autoroute, une équipe d'avocats de Gowlings ont bouloigné pendant 15 mois. Presque jour et nuit! [...] "C'est plusieurs milliers d'heures de travail", dit Luc Lissou. Il souligne qu'une cinquantaine de professionnels de Gowlings ont planché sur ce dossier, à un moment ou à un autre [...]. »

Illustration(s) :

« photo Robert Mailloux La Presse 14-10-2008

Une partie de l'équipe du cabinet Ogilvy Renault qui a travaillé sur le financement du consortium Nouvelle Autoroute 30: De gauche à droite, Hoa Phong Le, Martin Thériault, Robert G. Borduas, Michèle Friel, Serge Lévy et Alain Ricard.

photo Rémi Lemée, La Presse

L'équipe du consortium Nouvelle Autoroute 30 de la firme Gowlings de Montréal, dans l'ordre habituel, Daniel Lacelle, David B. Kierans, Pierre Lessor et Sébastien Demers, à l'arrière. Sophie Morin et Luc Lissou se trouvent au premier plan. »⁷²

⁷² Lewandowski, René. (2008). « L'autoroute à un milliard de dollars », *La Presse*, cahier « La Presse Affaires », jeudi le 16 octobre, p.6

<http://lapresseaffaires.cyberpresse.ca/economie/200901/06/01-682216-lautoroute-a-un-milliard-de-dollars.php>

Ou encore :

« Pour Stikeman Elliott, [...] la victoire du consortium Concession A25, S.E.C., leur client [...] c'était aussi l'aboutissement de neuf mois de dur labeur à préparer et figoler les documents pour le dépôt de l'offre. Les avocats de ce grand cabinet ont ainsi révisé et commenté plus de 1500 pages!

"Un travail colossal", dit, ravi, Erik Richer La Flèche, qui dirigeait une équipe d'une quinzaine d'avocats de Stikeman.

[...] Des dossiers payants

Évidemment, si les cabinets raffolent tant des PPP c'est parce qu'ils sont lucratifs. Des dossiers lourds et complexes qui génèrent des milliers d'heures facturables. Stikeman Elliott a ainsi facturé environ 5000 heures pour le PPP de l'autoroute 25.

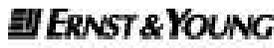
De plus, parce qu'il s'agit de contrats à long terme (entre 25 et 35 ans, généralement), les PPP deviennent pour les cabinets une source de revenus réguliers et quasi récurrents pour de longues années. Car une fois le contrat signé, "il y a toujours de l'activité juridique qui revient chaque année", explique Marc Dorion.

Contrepartie logique, il vaut mieux être le cabinet du consortium gagnant, précise Robert Borduas, d'Ogilvy Renault, car le gros du travail juridique s'effectue après l'appel d'offres.

Dans le dossier de l'autoroute 25, il y avait ainsi sept cabinets en lice: trois qui représentaient chacun des soumissionnaires, trois autres pour les consortiums financiers, et un qui représentait l'Agence des partenariats public-privé du Québec. Seuls Stikeman (pour le consortium gagnant), Blakes (pour le financier) et Fasken Martineau (pour l'Agence des PPP du Québec) poursuivront l'aventure. »⁷³

⁷³ Lewandowski, René. (2007). « P P Payant pour Stikeman Elliott », *La Presse*, cahier « La Presse Affaires », jeudi, 15 novembre, p.8; voir également Lewandowski, René. (2007). « Une année faste pour les avocats québécois », *La Presse* cahier « La Presse Affaires », jeudi, 27 décembre, p.7, <http://lapresseaffaires.cyberpresse.ca/economie/200901/06/01-691435-partenariat-public-privé-payant-pour-stikeman-elliott.php>

Il n'y en a pas que pour les avocats car les comptables y trouvent leur compte, pour leur plus grand bonheur eux aussi⁷⁴.

**ERNST & YOUNG**
La qualité dans tout ce que nous faisons



**Deloitte.**

**PRICEWATERHOUSECOOPERS**



La profession comptable est, depuis longtemps, dominée par une

poignée de très grands cabinets qui se sont déployés à l'échelle internationale, les *Big Four* : Ernst & Young (E&Y)⁷⁵, KPMG⁷⁶, Deloitte⁷⁷ et le plus important, PricewaterhouseCoopers (PwC)⁷⁸. L'extraordinaire concentration de l'industrie n'est pas sans poser quelques problèmes quant à la nécessaire concurrence : à partir du moment où le nombre de joueurs est si restreint, il n'est pas indispensable d'être un gauchiste fini pour évoquer les risques d'accord de cartel. Cette « bande des quatre » était composée d'un cinquième larron jusqu'en 2002⁷⁹, avant que disparaisse la firme Arthur Andersen, beaucoup trop lourdement compromise dans le mégascandale de la gigantesque fraude ourdie par les dirigeants d'Enron.



ANDERSEN

Jusqu'à la toute fin, les vérificateurs d'Arthur Andersen certifiaient, la main sur le cœur, que les comptes publiés par Enron étaient rigoureusement exacts. De deux choses l'une : ils n'avaient rien vu et ils étaient donc particulièrement incompetents

**ARTHUR
ANDERSEN**

⁷⁴ « Les avocats et les comptables ont pris le contrôle du projet du CHUM ». Lessard, Denis. (2008).

« [Les avocats au volant du CHUM](#) », *La Presse*, 11 mai, p.A1

<http://www.cyberpresse.ca/article/20080511/CPRESSE/80510133/1019/>

⁷⁵ <http://www.ey.com/Home>

⁷⁶ <http://www.kpmg.ca/fr/>

⁷⁷ http://www.deloitte.com/view/fr_CA/ca/index.htm

⁷⁸ <http://www.pwc.com/ca/en/index.ihtml>

⁷⁹ Les dernières années ont été marquées par une succession de fusions qui ont fait passer le nombre des très grands firmes d'experts-comptables de huit en 1970, à six en 1989, puis à cinq en 1998 et désormais à quatre depuis 2002.

http://fr.wikipedia.org/wiki/Big_Four#Les_Big_4_de_nos_jours:_classement

ou encore, ils se sont faits complices du complot – dans les deux cas, ce n'est pas la meilleure carte de visite pour une firme d'experts-comptables⁸⁰.

Pourtant, comme l'écrivait Harry Braverman⁸¹, la profession comptable consiste précisément à faire commerce de la vérité, à faire profession d'honnêteté, en ce sens que ses membres monnaient leur avis sur les comptes des entreprises, en affirmant que toutes les informations qui devraient apparaître dans le rapport financier sont bien présentes et que tout ce qui y est écrit est vrai et donne une image juste et complète de la réalité : la vérité, toute la vérité.

Les hasards de l'Histoire (comme si une telle chose existait) veulent que ces experts comptables aient d'abord et avant tout des racines anglo-saxonnes, plus précisément britanniques et plus spécifiquement encore, écossaises⁸²; ces comptables étaient donc bien implantés au bon moment et au bon endroit pour être les principaux artisans du développement des PPP à la mode PFI. Shaoul et plusieurs autres chercheurs insistent sur le « carrousel » (*merry-go-round*⁸³) où les avocats et les comptables passent d'un ministère à une firme privée conseillère de ce ministère, pour y revenir quelques années plus tard. L'image utilisée en France est encore plus juste : on parle de « portes tournantes »⁸⁴. Le recours aux consultants externes

⁸⁰ Les plus récents scandales financiers, dont le dernier bat toujours le record établi par le précédent, remettent toujours à l'avant-plan le rôle « ambigu » des vérificateurs comptables mais, de façon un peu inexplicable, la dégringolade d'Arthur Andersen est la dernière en date.

⁸¹ Braverman, Harry. (1976) *Travail et capitalisme monopoliste*, Paris, Maspero, 361 pages, p.59-63, 217 et 276; version française de Braverman, Harry. (1974). *Labor and Monopoly Capital: The Degradation of Work in the Twentieth Century*, New York: Monthly Review Press, p.303 et autres

⁸² Je m'intéresse à la chose depuis quelque temps déjà; pour tout dire, ce fut même l'un de mes tout premiers objets de recherche. Francine Bernard (Séguin) et Pierre J. Hamel. (1982). « Vers une déprofessionnalisation de la profession comptable ? », *Sociologie du travail*, n° 2/82, p.117-134.

⁸³ Shaoul, Jean. (2009). « The Political Economy of the Private Finance Initiative », in Arestis, Philip et Malcolm Sawyer. (dir.) *Critical Essays on the Privatization Experience*, collection « International Papers in Political Economy » n° 4, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, UK and New York : Palgrave MacMillan, xi et 252 p, p.1-38, p.25 <http://www.palgrave.com/PDFs/0230222528.Pdf>

⁸⁴ C'est différent d'un autre phénomène apparenté, le « pantouflage », dont voici la définition : « nom masculin singulier fait de quitter le service public pour le secteur privé, pour un fonctionnaire », *Reverso dictionnaire*, <http://dictionnaire.reverso.net/francais-definition/pantouflage>. C'est ce qu'a noté froidement le vérificateur de la Ville de Montréal : « Le secteur privé a recruté des cadres et des experts du secteur public pour leurs connaissances, mais surtout pour leur réseau et leur expertise dans des domaines où il pourrait se démarquer et obtenir des contrats des administrations publiques.

par les gouvernements n'est pas nouveau mais il s'était accéléré sous Margaret Thatcher pour atteindre des proportions hors du commun sous Tony Blair; ce phénomène est désormais très fréquent un peu partout sur la planète. De même, il est devenu banal d'observer des mutations aller-retour entre les ministères et les firmes de consultants. Ce qui demeure toutefois un peu choquant (pour les prudes à l'âme sensible), c'est de constater que tel nouveau fonctionnaire, ex-consultant privé, donne sans appel d'offres un contrat à son ancien employeur; mais ce n'est peut-être qu'une question de temps avant que la chose paraisse à ce point normale et que plus personne ne s'en émeuve⁸⁵. Il n'en demeure pas moins que ce mélange de genres fait... mauvais genre.

Les *Big Four* comptables ont sans doute joué un rôle de premier plan dans la redéfinition des politiques publiques (en Grande-Bretagne, mais aussi un peu partout dans le monde) et tout particulièrement dans la promotion des PPP⁸⁶. Consultants des gouvernements (et des grandes entreprises privées), les cabinets comptables proposent des solutions... de comptables : plus d'indicateurs de performance pour plus de contrôle de gestion, plus de liquidité des positions pour une utilisation optimale des capitaux, plus de spécialisation et de division du travail et des tâches, etc. À plusieurs égards, les PPP constituent un outil particulièrement bien adapté à ce qui semble proche de l'idéal d'un point de vue comptable : en théorie, un PPP

C'est ainsi que plusieurs anciens dirigeants et cadres du secteur public se sont retrouvés embauchés par le privé. ». Bergeron, Jacques et al. (2009). *Rapport du vérificateur général au conseil municipal et au conseil d'agglomération sur la vérification de l'ensemble du processus d'acquisition et d'installation de compteurs d'eau dans les ICI ainsi que de l'optimisation de l'ensemble du réseau d'eau de l'agglomération de Montréal*, Montréal : Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal, v et 170 pages, p.153-154

http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/VERIFICATEUR_FR/MEDIA/DOCUMENTS/RAPPORT_COMPTEURS_EAU.PDF

⁸⁵ Au Québec, nous n'en sommes pas encore là. C'est ainsi qu'un journaliste trouvait curieux que le président de l'Agence des PPP (de 2004 à 2009), Pierre Lefebvre, un ancien de chez PricewaterhouseCoopers, n'avait trouvé rien de mieux que d'octroyer, sans appel d'offres, toute une série de contrats à son ex-employeur. Robitaille, Antoine. (2007). « Salle de l'OSM: PPP sans appel d'offres. L'Agence des PPP défonce son budget «consultants», *Le Devoir*, 16 mai, <http://www.ledevoir.com/2007/05/16/143704.html>

⁸⁶ Shaoul, Jean, Anne Stafford and Pamela Stapleton. (2006). *Partnerships and the role of the Big Four accountancy firms: private control over public policy?*, http://www.raumplanung.uni-dortmund.de/irpud/presom/fileadmin/docs/presom/external/WS_Greenwich_June_2006/Shaoul.pdf

oblige l'établissement d'objectifs clairs avant le démarrage d'un projet; il favorise la division du travail idéale – chacun s'acquittant au mieux de la tâche pour laquelle il est le plus compétent – entre le donneur d'ordre et le partenaire privé et, ensuite, entre les différentes entreprises qui composent le consortium privé, et ainsi de suite. Par les recommandations de leurs rapports remis à leurs commanditaires gouvernementaux et par leurs diverses interventions sur la place publique, les grandes firmes d'experts comptables ont très certainement beaucoup contribué à préparer les esprits : ils ont fourni leur façon très singulière de définir les problèmes, en mettant de l'avant leur méthodologie, qui incidemment conduit à préférer le recours aux PPP pour des raisons « objectives » et chiffrées et donc « non idéologiques », et en accréditant l'idée que les PPP seraient la formule presque parfaite pour allier le meilleur des deux mondes dans un partenariat entre le public et le privé⁸⁷. L'une des façons de préparer les esprits, c'est de proposer des termes, d'inventer un nouveau vocabulaire : quelle idée géniale, par exemple, que de nommer la chose « partenariat » public-privé, comme s'il s'agissait d'un véritable partenariat⁸⁸.

Nouvelle arme des conservateurs dans leur lutte contre l'État-providence, les PPP doivent certainement beaucoup au génie des comptables britanniques qui ont su réinventer la privatisation sous des formes mieux adaptées à des services difficilement privatisables.

1.3 Les éléments spécifiques de la formule des PPP

De nombreux hôpitaux publics passent chaque année, ou aux deux ans, un contrat avec une entreprise de déneigement. En cas d'insatisfaction, ils peuvent toujours opter pour un nouveau fournisseur, à la fin du contrat. Un PPP, c'est autre chose. C'est d'abord et avant tout un contrat qui porte sur une très longue durée, une durée si longue en fait que la nature du contrat

⁸⁷ « One of the key ways they [les comptables] have been able to formulate and promote policy is by their reports that frame the methodologies to be used for appraising projects (ensuring that PFI is the preferred option and is suitably profitable to the financial institutions at least) and evaluate the outcomes. They have been able to ensure its implementation by their role as financial advisers to public agencies considering procurement via PFI ». Shaoul, Jean. (2009). « The Political Economy of the Private Finance Initiative », in Arestis, Philip et Malcolm Sawyer. (dir.) *Critical Essays on the Privatization Experience*, collection « International Papers in Political Economy » n° 4, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, UK and New York : Palgrave MacMillan, xi et 252 p, p.1-38, p.25 <http://www.palgrave.com/PDFs/0230222528.Pdf>

⁸⁸ Voir à ce sujet la section 1.3.3 Un « partenariat », vraiment?

en est changée.

Un contrat de courte durée est tout à fait différent. Lorsqu'elle se pratique dans les meilleures circonstances, la sous-traitance ponctuelle facilite l'adaptation car elle permet, de façon sporadique, d'ajuster les ressources disponibles à une réalité mouvante; il n'en demeure pas moins que, à qualité égale, la sous-traitance coûte généralement pas mal plus cher. Tant en ce qui concerne le coût que la qualité, la sous-traitance ne convient certainement pas pour combler des besoins récurrents : je crois que personne ne soutiendrait qu'il est avantageux de recourir, sur une base régulière, à des agences qui fournissent une main-d'œuvre d'appoint pour compenser des pénuries structurelles – à problème de long terme, solution de long terme.

Avec un PPP qui court sur de nombreuses années, le contrat devient un invariant inadaptable, une contrainte fixe avec laquelle on doit composer, en devant chercher ailleurs les marges de manœuvre, quitte à faire porter sur d'autres composantes de l'organisation le fardeau des restructurations qui seront nécessaires et inévitables, un jour ou l'autre, sur une période de trente ou trente-cinq ans.

1.3.1 La structure d'un PPP « classique »

Un PPP repose sur un contrat entre un « partenaire »-client public et un « partenaire »-fournisseur privé.

Ce partenaire privé est souvent un consortium composé de plusieurs entreprises privées spécialisées. Mais il peut s'agir d'une seule entreprise, surtout pour des projets de moindre importance qu'un CHU par exemple, lorsqu'ils exigent relativement peu de capitaux et ne requièrent pas toute une panoplie hétéroclite de savoir-faire ultraspecialisés. C'est le cas à Saint-Louis-de-France (désormais fusionnée avec Trois-Rivières), avec un PPP pour l'entretien de 35 km de route sur une période de quinze ans où tout est assumé par une filiale de l'un des plus grands groupes de bâtiment et travaux publics du monde⁸⁹. C'est également le cas pour un pavillon universitaire construit à Lévis pour l'Université

⁸⁹ Dorchies, Pierre T. (2006). « Le projet de Saint-Louis-de-France, bilan après 6 ans », le titre apparaissant sur le document même est plutôt : « Saint-Louis-de-France, Rénovation du réseau routier collecteur. Bilan de l'expérience de partenariat après 6 ans », dans le cadre du colloque *Infra 2006*, organisé par le Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines (CERIU), Québec, 21 novembre 2006, 18 p. (la reproduction du texte est disponible sur disque auprès du CERIU)

du Québec à Rimouski (UQAR) par un promoteur immobilier⁹⁰. C'est encore le cas pour un gros hôpital général en banlieue parisienne, avec le constructeur Eiffage (l'un des plus grands groupes français spécialisés dans le bâtiment et les travaux publics) pour ce qui est du Centre Hospitalier Sud Francilien, construit à cheval sur la frontière des deux communes de Corbeil-Essonnes et d'Évry.

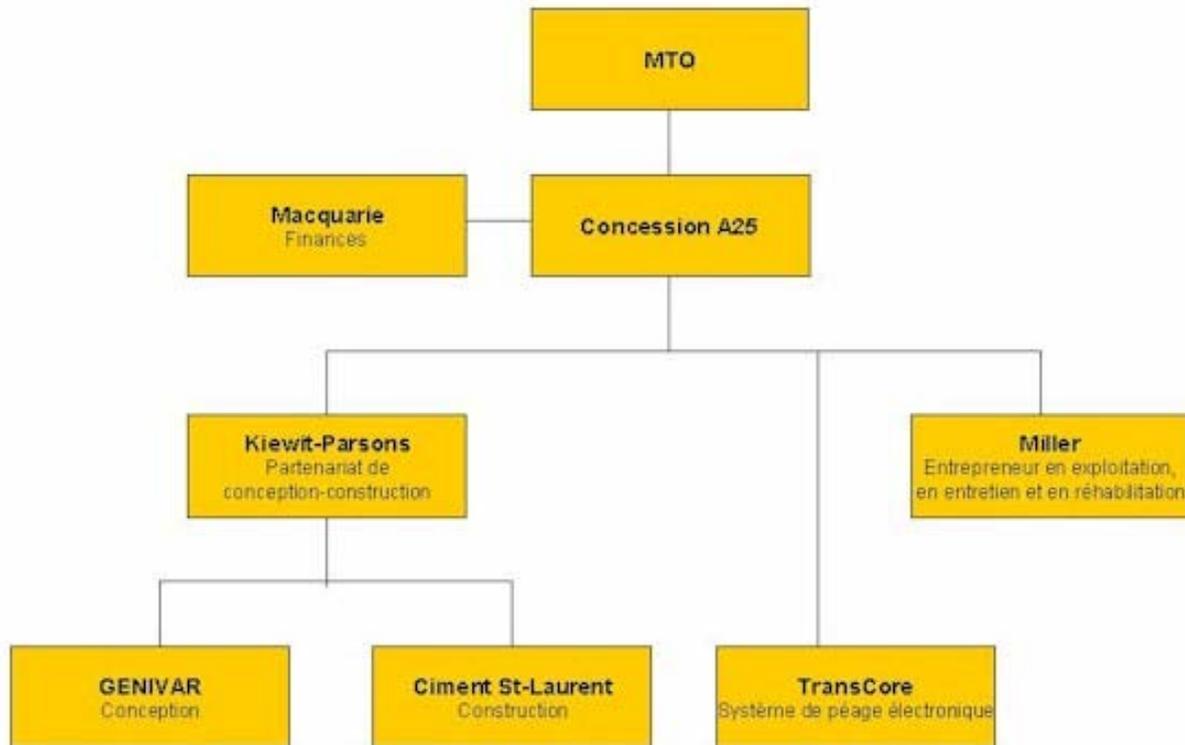
Arrêtons-nous sur ce dernier cas. Le CH Sud Francilien est certes un grand hôpital, avec ses 1 017 lits – et c'est d'ailleurs le plus gros PPP de France. Pour gérer le contrat de PPP, « [...] l'entreprise a créé une filiale à 100 %, Héveil [...] Eiffage a travaillé seul sur le projet. Pas de partenaire technique ou financier, c'est la politique de la maison. « Le groupe veut être présent sur toutes les composantes des contrats de PPP, depuis le financement jusqu'à l'exploitation », poursuit Jérôme Fleury [le directeur adjoint d'Eiffage Concessions, responsable des PPP au sein du groupe Eiffage].

C'est par le biais de contrats de sous-traitance que le constructeur fait intervenir d'autres industriels. Héveil a cependant fait appel à des compétences externes : un cabinet d'architecte, un expert hospitalier et des conseils financiers et juridiques qui avaient fait leurs armes sur d'autres PPP en Grande-Bretagne. »⁹¹

Bref, comme pour le PPP de Saint-Louis-de-France ou du CH Sud Francilien, il est tout à fait possible que le partenaire privé d'un PPP ne soit, en définitive, qu'une filiale d'une et une seule entreprise privée. Cependant, normalement (et c'est toujours le cas pour de plus grands projets), le partenaire privé est un consortium formé pour l'occasion, réunissant les filiales de plusieurs entreprises. J'utilise ici comme illustration l'exemple du PPP pour le prolongement de l'autoroute A25 et dont je reproduis la configuration dans la figure ci-contre.

⁹⁰ Lagacé, Chantale et Robert Laplante. (2009). *Universités ou foires marchandes? Le partenariat public-privé et les errances du monde universitaire. Un cas et son clone*, Montréal : Institut de recherche en économie contemporaine (IREC), 78 p. <http://scfp.qc.ca/librairies/sfv/telecharger.php?fichier=16939>

⁹¹ Un budget de 340 M€. Scandella, Jean-Sébastien. « L'hôpital du Sud francilien : le plus gros des PPP », *L'Usine Nouvelle*, http://www.usinenouvelle.com/article/page_article.cfm?idoc=101159&numpage=4



Dans une configuration minimale, on verra un consortium (ci-dessus « Concession A25 »⁹²) assumant au moins les trois fonctions de financier, constructeur et opérateur. Chacune des fonctions pourra être assurée par une ou plusieurs entreprises. En fait, les entreprises délégueront généralement une filiale qui deviendra coactionnaire du consortium⁹³. Les entreprises ou leurs filiales n'auront pas de lien direct avec le client puisque le contrat est signé entre le partenaire public et le consortium.

⁹² Source du graphique : http://www.a25.com/fr/fr_consortium.htm. Selon la logique de l'organigramme, Concessions A25 prendrait ses ordres du MTQ – ministère des Transports du Québec : il s'agit bien entendu d'une liberté graphique.

⁹³ Par exemple, dans le cas de Macquarie, le financier de Concession A25, la maison-mère n'est pas impliquée directement : le partenaire de l'affaire est officiellement « [...] Macquarie Infrastructure Partners (MIP)[,] un fonds diversifié dont le siège social est situé à New York et qui se spécialise dans les investissements en infrastructures en Amérique du Nord. MIP est géré par une filiale du Groupe Macquarie (Macquarie), un investisseur, gestionnaire et promoteur mondial de premier plan dans le domaine des projets d'infrastructures ». « Qui sommes-nous? », *Parachèvement A25*, http://www.a25.com/fr/fr_consortium.htm

Ce consortium ne dispose généralement que d'un personnel réduit et il ne sert en réalité que de boîte aux lettres. Le consortium est signataire du contrat et il octroie aussitôt des sous-contrats pour les diverses opérations, cela, sans appel d'offres. C'est d'ailleurs tout l'intérêt de la chose pour ses membres : en effet, ces sous-contrats seront donnés prioritairement aux entreprises membres du consortium, mais pas forcément.

Vu autrement, l'intérêt est multiple pour un constructeur de route lorsqu'il devient membre d'un consortium signataire d'un PPP pour une autoroute : déjà, il s'assure généralement l'essentiel du contrat pour la construction, mais il pourra également obtenir le contrat pour l'entretien de l'autoroute au fil des ans, pendant 30 ou 35 ans et, enfin, il touchera aussi une part des dividendes distribués par le consortium. Bien sûr, dans tous les cas, un projet nécessitera la contribution d'une firme de génie-conseil, d'une firme d'architectes et ainsi de suite. Selon le jeu des négociations et l'intérêt des entreprises qui initieront le projet de PPP, les ingénieurs et les architectes seront parfois membres de plein droit du consortium alors que plus souvent, ils ne seront que les sous-traitants du sous-traitant ayant obtenu le contrat de construction⁹⁴.

On verra au chapitre 8 « Un nouveau joueur et une nouvelle dynamique » comment les relations entre les membres du consortium peuvent parfois compliquer davantage encore l'exécution d'un contrat, surtout si celui-ci court sur une très longue période, comme c'est le cas avec un PPP, période pendant laquelle toutes les entreprises membres du consortium sont susceptibles de changer de mains ou d'être remplacées par d'autres.

1.3.2 Le PPP à la mode PFI

Au Québec, la forme de PPP privilégiée jusqu'à présent prend pour modèle le PFI britannique (*Private Finance Initiative*) où le partenaire privé assume le financement du projet.

1.3.2.1 L'emprunt « hors-bilan »

En Grande-Bretagne, où s'est développée la formule des PPP présentement en vogue, il est certain que la fiction de l'emprunt hors bilan a joué pour beaucoup : en tordant la réalité, un PPP permettrait de bénéficier d'un actif (un immeuble ou une autoroute) sans que cela n'exige un emprunt correspondant et sans que cela n'entraîne un accroissement de la dette,

⁹⁴ Shaoul, Jean, Anne Stafford et Pamela Stapleton. (2008). « Managing a PFI hospital contract », document de travail, 23 p., p.7

ce qui permet d'avoir l'air de respecter l'un des critères de Maastricht qui, jusqu'à l'éclatement de la crise financière, limitait le niveau de la dette et du déficit publics des pays de la zone euro⁹⁵. Encore aujourd'hui, le gouvernement britannique tente de conserver hors bilan les engagements en PPP, en dépit du passage aux nouvelles normes comptables qui impliqueraient d'inscrire ces engagements aux comptes publics⁹⁶.

De très nombreux analystes, comptables et vérificateurs généraux⁹⁷ contestent cette pratique

⁹⁵ « Les critères de convergence (ou « critères de Maastricht ») sont des critères, basés à partir d'indicateurs économiques, que doivent respecter les pays membres de l'Union européenne candidats à l'entrée dans l'Union économique et monétaire européenne, la zone euro). [Parmi ces critères, les pays membres conviennent ce qui suit :] Interdiction d'avoir un déficit public (État + sécurité sociale) annuel supérieur à 3 % du PIB. Interdiction d'avoir une dette publique (ensemble des emprunts contractés par l'État) supérieure à 60 % du PIB. » « Critères de convergence », *Wikipédia*,

http://fr.wikipedia.org/wiki/Crit%C3%A8res_de_Maastricht

Ne faisant pas partie de la zone euro, « les Britanniques ne sont pas [formellement] soumis au Pacte de Stabilité et de Croissance [qui spécifie les critères de Maastricht] mais ils doivent néanmoins respecter des règles budgétaires prudentielles du même ordre (*Golden Rule* et *Sustainable Investment Rule*) », Marty, Frédéric et Arnaud Voisin. (2009). *La comptabilisation des contrats de Private Finance Initiative au Royaume-Uni*, Cahier de recherche GIREF 02-2009 (Groupe international de recherche en éthique financière et fiduciaire), 15 p., p.9

<http://www.esg.uqam.ca/recherche/document/2009/giref%2002-2009.pdf>

Bien sûr, depuis l'éclatement de la crise financière, plus personne ne se formalise de la hausse des déficits et de la dette; pour l'instant du moins. Conservateurs, Libéraux-Démocrates mais aussi Travaillistes, les trois grands partis britanniques annoncent déjà le retour des compressions budgétaires, dès que la crise sera résorbée. Campbell, Ian. (2009). « L'ombre de "TINA" flotte sur les dépenses publiques britanniques », Traduction de Christine Lahuec, *Le Monde*, vol. LXV, n° 20107, daté du 17 septembre, p.20 LE MONDE | 16.09.09 | 15h21 http://www.lemonde.fr/la-crise-financiere/article/2009/09/16/l-ombre-de-tina-flotte-sur-les-depenses-publiques-britanniques_1241243_1101386.html#ens_id=1238037

⁹⁶ « The very clear motive for the budgeting treatment is not to show PFIs as being part of public spending....the only reason one can say why it is being done is to reduce the apparent size of public spending and the apparent size of public debt," [...] added [David Heald, professeur de comptabilité à l'Université d'Aberdeen] ». « Treasury 'manipulating' PFI books », *BBC*, 23 juin 2009, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/8112758.stm

⁹⁷ Humpherson, Ed, David Finlay, Patricia Leahy et Joshua Reddaway, avec la collaboration de Manuel Llorca et de Michael Prest (NAO Private Finance Team). (2009). *Private Finance Projects*, Londres :

déplorable qui fait comme si on pouvait avoir, tout à la fois, le beurre, l'argent du beurre et le sourire de la crémière; même les Conservateurs se mettent de la partie en dénonçant la « tricherie du hors-bilan »⁹⁸. Parmi bien d'autres, le président du conseil du University College London Hospitals (UCLH) (et également président du conseil de Housing Corporation, l'organisme qui jusqu'à maintenant finançait le logement social en Angleterre), Peter Dixon écrit (en novembre 2009) :

« Nous ne devons pas nous leurrer : un PPP est un engagement. En tant que personne responsable du plus grand hôpital anglais construit en PPP, je sais le fardeau qu'un PPP représente. [...] En ce qui concerne le financement, nous nous trompons nous-mêmes, et probablement uniquement nous-mêmes, si nous croyons que la réponse réside dans un stratagème complexe qui inscrit la dette hors bilan alors que nous nous engageons à payer plus tard. Vous souvenez-vous d'Enron? »⁹⁹.

1.3.2.2 Un gros emprunt ou une (longue) série de « paiements faciles » ?

Parfois encore, les promoteurs de la version PFI des PPP font miroiter ce qui constituerait

National Audit Office (NAO), 69 p., p.8 et 35-43

http://www.nao.org.uk/publications/0809/private_finance_projects.aspx

⁹⁸ « The Conservatives have renewed their attack on PFI being used as a way of keeping spending off the government's balance sheet. In his keynote speech to the Tory conference on Tuesday, shadow chancellor George Osborne promised to end the "off balance sheet trickery" of PFI ». *PPP Bulletin*. (2009). « [Tories attack PFI 'off-balance sheet trickery](#) », 8 octobre, <http://www.pppbulletin.com/news/view/14925>; voir également Summers, Deborah. (2009). Osborne pledges public sector pay freeze for those on more than £18,000, *The Guardian*, 6 octobre, <http://www.guardian.co.uk/politics/2009/oct/06/george-osborne-conservatives>; Helm, Toby et Philip Inman. (2009). « We'll bring a new model PFI, vows George Osborne », *The Observer*, dimanche le 15 novembre, <http://www.guardian.co.uk/politics/2009/nov/15/osborne-replace-pfi>; Hutton, Will et George Osborne. (2009). « The great debate: Will Hutton vs George Osborne », *The Observer*, dimanche le 15 novembre, <http://www.guardian.co.uk/politics/2009/nov/15/will-hutton-george-osborne-debate>

⁹⁹ « We can't fool ourselves – PFI is a liability. As the man now in charge of the largest PFI-built hospital in England, I know what a millstone it can be. [...] As far as the funding is concerned, we are fooling ourselves and probably no one else if we think that a complex structure to take liabilities off balance sheet now against future payments which to all intents and purposes are guaranteed is the answer. Remember [Enron](#)? ». Dixon, Peter. (2009). « We can't fool ourselves – PFI is a liability », *The Guardian*, vendredi le 13 novembre, <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/nov/13/pfi-hospitals>

un autre avantage : un PPP serait un « tout compris sans souci » qui permet de payer chaque année un plus petit montant, montant qui ne fluctue pas et demeure fixe, mais sur une période plus longue, bien entendu. En effet, dans le mode conventionnel, le donneur d'ordre public doit assumer la facture totale des frais de construction et de mise en route dès le départ, en payant comptant ou, plus souvent, en empruntant et en remboursant pendant une période de 20 ans, tout en ayant à décaisser ponctuellement des montants plus importants pour faire face périodiquement à des opérations de rénovation majeures. Avec un PPP échelonné sur 30 ou 35 ans ou plus encore, les déboursés seront stables et moindres chaque année. En fait, pendant les vingt premières années du remboursement de son hypothèque, le donneur d'ordre public devrait payer un montant supérieur au loyer qu'il versera au consortium; la contrepartie ou le hic de l'affaire, c'est qu'un PPP court généralement sur une période beaucoup plus longue que ce qui est typiquement retenu pour le remboursement d'un emprunt¹⁰⁰.

Les promoteurs des PPP mettent de l'avant que le loyer inclut dès le départ les sommes nécessaires à l'entretien et que ce sont ces dépenses qui, de façon classique, sont reportées *sine die* lorsqu'il s'avère nécessaire de sabrer dans les dépenses publiques. Il est vrai que nos gouvernements ont souvent choisi de reporter indéfiniment ces investissements non urgents bien que nécessaires, ce qui, au fil des années, conduit à la décrépitude précoce d'infrastructures qui auraient probablement pu durer plus longtemps si l'on avait respecté plus strictement un programme d'entretien préventif¹⁰¹.

Payer moins cher maintenant, ce n'est pas gratuit; en fin de compte, c'est même généralement plus cher; c'est du moins la conclusion de la Cour des comptes, vérificateur général de France.

« [Il faut poser...] la question des conséquences budgétaires et financières des opérations de partenariat public-privé [...]. Cette formule apparaît inopportune s'agissant d'un service public non marchand puisqu'en l'absence de recettes elle fait entièrement reposer sur les finances de l'État une charge disproportionnée au regard

¹⁰⁰ Qu'est-ce qui est moins cher?

Payer 10 \$ par année pendant 40 ans ou 15 \$ par année pendant 20 ans?

Tout dépend du taux d'intérêt retenu pour escompter ces séries de paiements :

si ce taux supérieur à 3,4 %, il vaut mieux payer 10 \$ par année pendant 40 ans et vice versa.

Voir la section 2.2.2 « Le taux d'actualisation ».

¹⁰¹ Voir la section 7.1 « La volonté d'engager l'avenir et de prévenir la négligence ».

de l'allègement de la charge budgétaire immédiate qu'elle permet sur le montant du déficit comme sur celui de la dette publique.

La Cour invite à une réflexion approfondie sur l'intérêt réel de ces formules innovantes qui n'offrent d'avantages qu'à court terme et s'avèrent finalement onéreuses à moyen et long termes. »¹⁰²

Au Québec, comme elle semble loin cette époque où l'on nous vendait les PPP en soutenant que la formule compenserait la difficulté qu'auraient les municipalités et les États à dénicher un prêteur, ou qu'ils donneraient accès à du financement à meilleur marché. En effet, au Québec, il n'y a généralement pas eu d'évocation de ce faux-semblant assez ridicule qu'est l'emprunt hors-bilan. Il est bon d'insister sur le fait que l'emprunt hors-bilan est une contradiction dans les termes, un contresens comptable et parfois même une tactique frauduleuse, comme dans le cas d'Enron qui pratiquait la chose allègrement pour faire disparaître de son bilan dettes et engagements. Toujours est-il que le gouvernement du Québec n'a pas fait référence aux prétendues vertus de l'emprunt hors-bilan, en tout cas pas systématiquement ni aussi lourdement qu'en Grande-Bretagne. De toute façon, le vérificateur général du Québec a toujours considéré qu'un engagement à long terme équivalait à un emprunt de la même somme.

Cependant, on a quand même parfois vu ici et là des promoteurs de la formule qui appuyaient leur démarche en tentant de faire valoir qu'un PPP permettait de bénéficier d'un actif sans aucune conséquence sur la dette, sans que cela n'entache la solvabilité ou la capacité d'emprunt. Hier encore, on affirmait sans rire qu'un PPP permettrait de bénéficier d'un immeuble, par exemple, sans que cela ne se traduise par un emprunt inscrit au passif – ce qui est tout à fait juste : on ne s'engage pas à rembourser un emprunt mais à payer un loyer – et donc, tour de passe-passe, sans que cela n'affecte le crédit de la municipalité.

« [...] cette approche fait que le taux d'endettement de la ville n'est pas affecté par cet engagement, ce qui s'inscrit dans la nouvelle tendance de gestion des fonds publics [...].

¹⁰² Cour des Comptes. (2008). *Rapport public annuel 2008*, 1^{ère} partie : « Observations des juridictions financières », 694 p., p.675 <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPA/RPA-integral1.pdf>

La ville n'ayant pas de règlement d'emprunt n'a pas eu à augmenter sa dette, et a pu ainsi maintenir ses capacités d'emprunt » ¹⁰³

Incroyable! Presque trop beau pour être vrai!

En fait, c'est très précisément le cas : c'est trop beau pour être vrai¹⁰⁴.

L'Université du Québec à Montréal (UQAM) en a fait la douloureuse expérience lorsque Moody's a estimé qu'un engagement à long terme (dans le cas de l'îlot Voyageur) pesait sur le crédit de l'institution autant qu'un emprunt en bonne et due forme¹⁰⁵.

La fiction de l'emprunt « hors bilan » persiste encore en Grande-Bretagne, féroce­ment défendue par le gouvernement et tout aussi farouchement combattue par la plupart des vérificateurs et autres spécialistes de l'information comptable pour lesquels le distinguo entre emprunt et promesse de payer un loyer n'a pas lieu d'être¹⁰⁶ (j'y reviendrai).

Mais il arrive parfois qu'on se trompe lourdement : je présumais que plus personne ne croyait, sérieusement, qu'il valait mieux, pour un gouvernement, louer à long terme plutôt qu'emprunter et j'allais vous induire en erreur. Voici que je découvre, ahuri, cet éditorial de la Gazette daté du 21 septembre 2009 – pas 2004 mais bel et bien 2009! – intitulé

¹⁰³ Dorchies, Pierre T. (2006). « Le projet de Saint-Louis-de-France, bilan après 6 ans », le titre apparaissant sur le document même est plutôt : « Saint-Louis-de-France, Rénovation du réseau routier collecteur. Bilan de l'expérience de partenariat après 6 ans », dans le cadre du colloque *Infra 2006*, organisé par le CERIU (Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines), Québec, 21 novembre 2006, 18 p., p.5 et 16, voir également p. 8; voir également : « Intérêt des PPP pour le gouvernement. Benoît Aubert [PDG de Cirano et professeur titulaire à HEC Montréal] : «Si le gouvernement se met à emprunter pour toutes les infrastructures, le taux d'endettement va monter, le taux d'intérêt du gouvernement va monter et ça va monter sur l'ensemble de la dette».

Lemoine, Dominique. (2008). « À qui profitent les PPP ? », *les affaires.com*, 3 octobre, <http://www.lesaffaires.com/secteurs-d-activite/aeronautique-et-aerospatiale/%26agrave-qui-profitent-les-ppp-/483608>

¹⁰⁴ Avec les PPP, on croirait presque entendre Oncle Tom, le bonimenteur des Têtes à Claques (http://www.tetesaclaques.tv/oncle_tom_vid30_serie6), qui nous proposerait une de ses patentes incroyables contre une série de 360 paiements faciles.

¹⁰⁵ Moody's Investors Service. (2006). 8 février.

¹⁰⁶ Deloitte & Touche y consacre quelques paragraphes fort instructifs: « Appendix 2 : Accounting considerations », Deloitte. (2008). *Building flexibility. New delivery models for public infrastructure projects*, Deloitte & Touche, 24 p., p.22-23

http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/UK_GPS_Building_flexibility.pdf

« Ideology killed the promise of PPPs » – « L'idéologie a mis à mort les promesses des PPP ».

Le grand avantage d'un PPP, c'est que le gouvernement n'a pas à contracter un gros emprunt. À la place une entreprise construit et possède l'hôpital dont le gouvernement est locataire. «

The PPP advantage is that a government need not pay out large amounts for capital projects. Instead a private company builds and owns a hospital, or highway, and undertakes to maintain it for, say, 30 years. Govern-

ment pays an annual lease fee. The disadvantage is that total government outlay over the period might be higher, to allow the private partner a profit. But more-efficient private management can sometimes narrow that total-cost gap.

[...] »¹⁰⁷.

En 2009! Faut le voir pour le croire, non? C'est un peu comme certains qui dorment (un peu) pendant un film et qui n'en comprennent pas la fin.

¹⁰⁷ « The PPP advantage is that a government need not pay out large amounts for capital projects. Instead a private company builds and owns a hospital, or highway, and undertakes to maintain it for, say, 30 years. Government pays an annual lease fee. The disadvantage is that total government outlay over the period might be higher, to allow the private partner a profit. But more-efficient private management can sometimes narrow that total-cost gap ». *The Gazette*. (2009). « Ideology killed the promise of PPPs », éditorial du 21 septembre,

<http://www.montrealgazette.com/opinion/editorials/Ideology+killed+promise+PPPs/2015230/story.html>.

En toute justice, on notera que la même équipe éditoriale vient de découvrir, un peu tard, grâce au rapport du vérificateur général, que les PPP ne sont peut-être pas l'idée du siècle. *The Gazette*. (2009). « It's time to give up on the PPP model », éditorial du 23 novembre,

<http://www.montrealgazette.com/opinion/editorials/time+give+model/2254720/story.html>; sans compter

Aubin, Henry. (2009). « It's not too late to return to the traditional way of building hospitals.

Abandon the PPPs, *The Gazette*, 21 novembre, p.B-7

1.3.2.3 Le refinancement

Le refinancement de la dette survient généralement une fois la construction achevée. En effet, comme cela est vrai pour toute construction, le consortium privé se finance d'abord à court terme, en payant un peu plus cher, pour ensuite contracter un emprunt à long terme, bon marché parce qu'il est peu risqué, une fois le chantier terminé¹⁰⁸. Le refinancement des PPP a parfois permis des prises de profit qui dépassent l'entendement. À un point tel qu'un comité de la Chambre des communes britannique a estimé que, par exemple, dans le cas précis du contrat du projet de l'hôpital Norfolk and Norwich University, ce refinancement a montré « une face inacceptable du capitalisme »¹⁰⁹

En important la formule PFI au Québec, on avait d'emblée choisi de gommer quelques-unes de ses dérives les plus scandaleuses (observées au Royaume-Uni). On a ainsi prévu un partage des bénéfices obtenus lors du refinancement.

1.3.2.4 Une « Private » Finance Initiative de moins en moins privée

Bien entendu, la crise financière met à mal ce modèle d'affaires du PFI car les taux d'intérêt sont exorbitants et les moyens de financement se font rares. Bon nombre de projets sont purement et simplement abandonnés au dernier moment : le consortium avait pourtant été choisi mais celui-ci s'avère incapable de lever les fonds et jette la serviette. Il arrive alors parfois que le gouvernement reprenne le projet pour le réaliser en mode conventionnel, comme cela s'est produit récemment en Colombie-Britannique dans le cas d'un pont et d'une autoroute

¹⁰⁸ Humpherson, Ed, David Finlay, Patricia Leahy et Joshua Reddaway, avec la collaboration de Manuel Llorca et de Michael Prest (NAO Private Finance Team). (2009). *Private Finance Projects*, Londres : National Audit Office (NAO), 69 p., p.57

http://www.nao.org.uk/publications/0809/private_finance_projects.aspx

¹⁰⁹ « The refinancing of the NNUH [Norfolk and Norwich University Hospital] contract has already been the subject of a critical report by the public accounts committee, which commented on "the unacceptable face of capitalism in the consortium's dealings with the public sector"». Bowcott, Owen. (2009). « PFI has been a wasteful way to build new hospitals, says study », *The Guardian*, 1^{er} juin,

<http://www.guardian.co.uk/society/2009/jun/01/nhs-health>; voir également Edwards, Chris. (2009). *Private Gain and Public Loss; the Private Finance Initiative (PFI) and the Norfolk and Norwich University Hospital (NNUH); a Case Study*, 108p. [en ligne depuis juin], <http://www.uea.ac.uk/dev/faculty/Edwards>

de contournement de l'agglomération de Vancouver¹¹⁰.

Les cas de débandade sont tellement fréquents que, en mars 2009, le gouvernement britannique a créé ni plus ni moins qu'une quasi banque d'investissement¹¹¹ dont le rôle consiste à fournir des capitaux publics pour couvrir une part plus ou moins importante des investissements nécessaires et compléter le tour de table de ce qui continue pourtant d'être appelé « *Private Finance Initiative* »¹¹². En fait, c'est parfois encore plus loufoque : l'État britannique fournit directement une portion importante du capital dont le solde est investi par des banques privées qui ont été à toutes fins pratiques nationalisées, dans la foulée des plans de sauvetage élaborés par les gouvernements qui redoutaient l'effondrement du système bancaire. Des banques nationalisées associées à l'État pour un financement « privé »? Certains parlent d'alchimie ou d'un stratagème digne d'Alice au pays des merveilles¹¹³.

Comme il ne semble pas toujours suffisant que l'État se porte pleinement garant des emprunts contractés par le privé, il est probable qu'on se dirige rapidement vers la mise entre parenthèses du financement privé¹¹⁴ : les gouvernements qui peuvent encore se financer facilement et à bon

¹¹⁰ Stueck, Wendy. (2009). « B.C. on the hook for \$3.3-billion Port Mann bridge », 27 février, *The Globe and Mail*; Stueck, Wendy. (2009). « Province to pay full \$2.5-billion after P3 deal collapses », 28 février, *The Globe and Mail*.

¹¹¹ C'est *The Infrastructure finance unit* (TIFU) : http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_tifu_index.htm

¹¹² Hencke, David. (2009). « Treasury rescues big building projects with £2bn injection », *The Guardian*, 3 mars, <http://www.guardian.co.uk/politics/2009/mar/03/treasury-economy-construction>;
PPP Bulletin. (2009). « Treasury lending unit looks beyond PFI », 9 septembre, <http://www.pppbulletin.com/news/view/14883>

¹¹³ Éditorial. (2009). « Private finance initiative. After alchemy », *The Guardian*, mardi le 3 février, <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/feb/03/pfi-labour>; voir aussi « Alice in Wonderland economics », Tim Webb. (2009). « Treasury set to bail out second recession-hit PFI », *The Observer*, dimanche le 10 mai, <http://www.guardian.co.uk/business/2009/may/10/pfi-vt-bail-out-treasury>

¹¹⁴ C'est vraisemblablement ce qui se produira, au moins dans le cas du CUSM. « L'appel d'offres obligeait les consortiums à emprunter les fonds nécessaires à la construction sur les marchés financiers. C'est le propre d'un PPP. Cette obligation semble subtilement disparaître. Depuis la crise, les institutions financières hésitent à prêter. Mais aucun des consortiums ne sera pénalisé s'il n'a pas trouvé le financement requis ». Noël. André. (2009). « CUSM : feu vert aux propositions non conformes », *La Presse*, mardi le 13 octobre, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/politique-quebecoise/200910/12/01-910642-cusm-feu-vert-aux-propositions-non-conformes.php>. L'Agence répliqua

marché vont désormais avancer une part de plus en plus importante des sommes et la variante PFI sera vraisemblablement délaissée. Comme certains tiennent à maintenir ce type d'impartition au privé sur de très longues périodes et comme on cherche parfois à garder ne serait-ce qu'un faible engagement financier du privé, on en arrive à (re)découvrir des formes plus anciennes de PPP : concession, affermage et autres sociétés d'économie mixte (SEM). Par exemple, dans une SEM, l'État et ses diverses composantes sont coactionnaires d'une entreprise, aux côtés d'investisseurs privés. Par ailleurs, parmi ceux qui ont été, au temps jadis (c'est-à-dire avant-hier), propagandistes des PPP, certains fourbissent déjà leurs arguments pour proposer de nouvelles formules qui permettraient de dépasser les limites évidentes des PPP¹¹⁵. Les PPP ainsi métamorphosés ont encore un bel avenir.

Le gouvernement semble s'engager dans cette voie pour suppléer au financement privé défaillant en fournissant une part croissante de financement public. Cela a déjà été le cas pour le projet visant à construire une maison à l'Orchestre symphonique de Montréal, où le gouvernement a consenti à payer d'emblée (au moins) le tiers de la facture dès la fin du chantier¹¹⁶. Ce serait également le cas pour le projet du Centre de recherche du CHUM (CRCHUM), où la part de financement public serait de 45 %, le solde étant reversé au privé au fil des ans¹¹⁷.

1.3.3 Un « partenariat », vraiment?

La formule des PPP comporte déjà tout un programme inscrit dans son nom même : il s'agirait

presque aussitôt en précisant que demeure l'obligation « présenter des propositions financières engagées complètes ». APPPQ. (2009). PRÉCISIONS RELATIVEMENT AUX MODIFICATIONS APPORTÉES À L'APPEL DE PROPOSITIONS POUR LA RÉALISATION DU CENTRE UNIVERSITAIRE DE SANTÉ MCGILL, MONTRÉAL, le 13 oct. /CNW Telbec/

<http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Octobre2009/13/c6290.html>.

Il n'en demeure pas moins que l'ère du financement privé intégral des PPP est probablement révolue.

¹¹⁵ Deloitte. (2008). *Building flexibility. New delivery models for public infrastructure projects*, Deloitte & Touche, 24 p., p.17. http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/UK_GPS_Building_flexibility.pdf

¹¹⁶ Lévesque, Kathleen. (2009). « Nouvelle salle de concert de l'OSM.

Un PPP moins risqué... pour le secteur privé », *Le Devoir*, 12 février, p. A3

¹¹⁷ Lacoursière, Ariane et André Noël. (2009). « La facture augmente de 8 millions », *La Presse*, vendredi le 26 novembre, <http://www.cyberpresse.ca/dossiers/le-projet-du-chum/200911/26/01-925553-la-facture-augmente-de-8-millions.php>

d'un *partenariat* entre le public et le privé. Mais est-ce véritablement un partenariat à proprement parler? On peut en douter. Voici à ce sujet des extraits d'un courriel que j'ai reçu en novembre 2008 :

« Dans le cadre de mon travail [...], j'ai lu [...] votre ouvrage sur les PPP dans le contexte municipal [...]. Mais une chose m'a laissé sur ma faim. [...]

[...]Je ne peux m'empêcher de penser que les exemples de PPP que vous mentionnez ne sont rien plus que des ententes client-fournisseur tout ce qu'il y a de plus orthodoxe et habituel en essence, malgré certains aspects spectaculaires ou atypiques au plan des composantes extrinsèques (la durée des contrats, leur valeur, le domaine d'application). Pour qu'il y ait partenariat, ne faut-il pas que les parties associées partagent les MÊMES risques et obligations? De manière SYMÉTRIQUE?

Or, pour ce qui touche par exemple les risques financiers de ce que vous appelez les PPP, les associés assument CHACUN leurs risques RESPECTIFS (chose assez standard dans les ententes client- fournisseur), mais ce ne sont certainement PAS les mêmes risques. Ils ne sont pas partenaires. De véritables partenaires (par exemple des coactionnaires, ou des membres d'un consortium) sont solidaires à l'égard des MÊMES risques et partagent éventuellement les MÊMES bénéfices. En revanche, dans les cas de PPP qu'on mentionne, je constate que le fournisseur assume des risques de fournisseur (associés à l'exécution de la tâche: le coût de la main d'œuvre, le prix des matières, le respect des normes du client, etc.) et que le client assume des risques de client (paiement des mensualités, accomplissement de sa mission, gardiennage du bien public, « oversight » du contrat, etc.). Mais ils ne sont véritablement et techniquement partenaires en rien, il me semble. Le désir commun de réussite d'un projet n'est pas un partenariat au sens juridique; vous employez d'ailleurs avec justesse quelque part le mot « collaboration », notion moins exigeante que « partenariat ».

[...] L'exemple le plus proche (mais imparfait) que je connais d'un PPP au Québec, [...] est le transport en commun inter-municipal (les CIT). Ce service -- à l'encontre du transport en commun intra-municipal -- n'est PAS traditionnellement une mission des villes. Donc en le mettant sur pied en « collaboration » avec le privé, les villes ne se délestent de rien. Tout au plus, elles se créent une obligation morale concernant quelque chose de *nice to have* et de non essentiel, ce qui crée un cadre assez flou pour permettre des *joint ventures* assortis de véritables partage des MÊMES risques. [...]

Si j'ai raison et s'il n'existe pas vraiment de PPP au sens strict (le seul sens qui compte), vous aurez compris que [... je suis face au] spectre de quelque chose qui n'existe PAS, mais qu'on CROIT qui existe en conséquence d'une erreur sémantique entretenue plus ou moins délibérément tant par les « pour » que par les « contre » [...]¹¹⁸

En persistant à accepter les mots et la façon de dire des promoteurs de la formule des PPP, il est vrai que je prends le risque d'accepter leur façon de définir la chose, dans leurs termes. Mais je pense que ce serait un combat vain, parce que c'est un peu perdu d'avance, de chercher à contrer l'appellation « PPP » : je leur concède donc le choix des termes, à ma courte honte. Je choisis donc de mener la discussion sur leur terrain, de la façon qu'ils l'ont défini, en ayant l'illusion de pouvoir démonter leurs arguments, un à un. Chose certaine, je retiens de cette intervention d'un de mes correspondants que la question du partage de risques est cruciale. On le verra un peu plus loin, il s'agit généralement d'un « partenariat » assez déséquilibré, en effet, tant en ce qui concerne le partage des risques qu'en ce qui a trait à la profondeur et à la solidité des engagements respectifs de chacune des parties. Dans les faits, la partie publique est strictement tenue de payer régulièrement l'équivalent d'un loyer et elle ne peut se défaire de son engagement quoi qu'il advienne – à moins de se porter acquéreur du consortium pour récupérer le contrat¹¹⁹. En revanche, l'engagement des entreprises privées est des plus limités et, en cas de coup vraiment trop dur, le consortium aura beau jeu de laisser tomber et de déclarer faillite, comme cela s'est d'ailleurs produit en 2007 dans le cas du projet Metronet (le plus gros PPP du monde, qui était responsable de la rénovation d'une partie du métro de Londres).

¹¹⁸ Courriel reçu le vendredi 2008-01-11 10:47, en réaction à mon rapport sur les PPP et les municipalités. Hamel, Pierre J. (2007). *Les partenariats public-privé (PPP) et les municipalités : au-delà des principes, un bref survol des pratiques*, réalisé à la demande de la Fédération canadienne des municipalités (FCM), Montréal : Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM), INRS-Urbanisation, Culture et Société, 112 p. <http://www.ucs.inrs.ca/pdf/PPPMun.pdf>

¹¹⁹ Le précédent maire de Londres, Ken Livingstone, avait ainsi mis fin à un contrat en rachetant un consortium qui exploitait un réseau de transport en commun au sud de Londres. Les discussions étaient ardues, et le maire a préféré opter pour un rachat négocié (pour 98 M£), plutôt que de devoir composer avec un PPP qui lui semblait particulièrement dysfonctionnel : signé en 1996, le PPP devait durer 99 ans. Il restait donc, en juillet 2008, 88 ans à courir, lorsque Transport for London a acheté Tramtrack Croydon Ltd, la firme qui détenait la concession du réseau Tramlink. « TfL announces plans to take over Tramlink services », 17 mars 2008, <http://www.tfl.gov.uk/corporate/media/newscentre/archive/7741.aspx>

Il n'est pas sans conséquence d'admettre les termes du discours dominant : on accepte tacitement de débattre sur le terrain des promoteurs de la formule PPP, on accepte sans trop s'en rendre compte les règles du jeu qu'ils ont définies et il est alors très facile d'adopter l'optique induite par cette façon de poser la question. D'ailleurs, le correspondant que je citais à l'instant m'a, une fois de plus, reproché de glisser inconsciemment vers la perspective dominante (avec, cette fois-ci, des conséquences peut-être autrement plus lourdes que ce à quoi je m'expose en acceptant d'utiliser le terme « partenariat »). Critiquant une version préliminaire d'un court texte sur les hôpitaux en PPP et sur les PPP en général¹²⁰, le voici qui me fait remarquer que j'en suis venu à parler d'un hôpital comme s'il s'agissait d'un entrepôt à clous de six pouces ou d'un aréna.

« **Envoyé** : 6 mars 2009 19:16

À : Hamel, Pierre J.

Objet : Re: Hypothéquer l'avenir en s'enfonçant dans un PPP?



[...] Je me suis livré à une drôle d'expérience: j'ai remplacé partout le mot "hôpital" par le mot "aréna"... et ça marche PARTOUT (à une exception près: la mention d'un scanner... mais il y en a probablement un dans le nouvel aréna hi-tech du Canadien à Brossard). Ça a confirmé mon soupçon à l'effet que la question

financière nous hypnotise collectivement, allant jusqu'à nous faire oublier que la finalité d'un hôpital est la santé. »¹²¹

¹²⁰ Hamel, Pierre J. (2009). « Hypothéquer l'avenir en s'enfonçant dans un PPP? », *L'Aut'journal au jour le jour*, 10 mars, <http://www.lautjournal.info/default.aspx?page=3&NewsId=1450>, repris sur <http://www.vigile.net/Hypothequer-l-avenir-en-s>, d'abord posté sur le site *Économie autrement*, le 9 mars, <http://www.economieautrement.org/spip.php?article37>

¹²¹ Courriel reçu le 6 mars 2009 19:16. Ce correspondant est décidément très déroutant : il a les yeux en face des trous et les idées en place. Difficile de nier que je traîne des contradictions et que je risque de m'embourber, de m'enliser. Remarque : La photo n'était pas annexée au corps du courriel; elle

1.4 Les PPP au Québec

Au Québec, les PPP sont apparus en 2004 dans un contexte marqué par la volonté d'un nouveau gouvernement libéral de moderniser le fonctionnement de l'État, essentiellement en y injectant davantage de privé (comme si « privé » était synonyme de « moderne »!). À vrai dire, on retrouvait dans cette démarche bon nombre d'éléments qui caractérisent la révolution conservatrice au Royaume-Uni. Les ambitions du gouvernement étaient grandes en matière de PPP mais, dès le départ, de nombreuses voix se sont élevées pour contenir les grandes envolées. Les municipalités québécoises, notamment, ont rapidement réussi à se faire exclure de la liste des organismes qui devaient obligatoirement envisager d'aller en PPP dès lors que le gouvernement y allait d'un financement ne serait-ce que partiel. Cette réaction vive des municipalités est d'autant plus remarquable que c'est en connaissance de cause, puisqu'elles pratiquent les PPP depuis longtemps, avant même que le terme ne soit à la mode. En fait, l'enthousiasme pour les PPP a toujours été pour le moins tiède, même au cœur de l'appareil d'État et au sein même du conseil des ministres; mais il a fallu un peu plus de quatre ans pour que ces réticences deviennent clairement audibles¹²². Considérant le peu d'enthousiasme et la démission au printemps 2009 de madame Jérôme-Forget, principale championne des PPP au Québec, on comprend alors facilement comment la récente crise financière vient faire trébucher ce qui a parfois paru être une marche triomphante et inéluctable des PPP. Déjà on sentait que la fin de l'Agence des PPP était proche¹²³; le gouvernement a annoncé plutôt sa transformation, en suivant encore de très près le modèle britannique, à six mois d'écart¹²⁴ : désormais ce sera Infrastructure Québec.

« Infrastructure Québec ratissera plus large que la moribonde agence. Le nouvel organisme regroupera «l'offre de services et l'expertise nécessaire à la planification, à la réalisation et au suivi» de tous les grands projets, peu importe qu'ils soient réalisés

provient du quotidien *Le Monde*. Malheureusement, le signet que j'avais sauvegardé n'est plus actif, et je n'avais pas noté le nom du photographe : honte à moi!

¹²² Lacoursière, Ariane. (2009). « Projets en PPP. Gagnon-Tremblay songe à faire marche arrière », *La Presse*, 13 juin, p.A-9

¹²³ Lessard, Denis. (2009). « L'Agence des PPP se meurt », *La Presse*, 15 septembre, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/politique-quebecoise/200909/14/01-901787-lagence-des-ppp-se-meurt.php>

¹²⁴ Voir la section 1.3.2.4 Une « Private » Finance Initiative de moins en moins privée

en mode conventionnel ou en partenariat public-privé, a expliqué Mme Gagnon-Tremblay »¹²⁵.

Quoi qu'il en soit, sous une forme ou sous une autre, les tentations de recours au privé ne disparaîtront pas pour autant; il est encore utile de fouiller ce qui n'aura peut-être été qu'une mode passagère, ou plutôt, une variante éphémère d'un outil parmi d'autres pour mener à bien une contre-révolution tranquille conservatrice.

1.4.1 Une politique cadre ambitieuse

Déjà en 2000, sans tambour ni trompette, le gouvernement du Parti Québécois avait fait adopter une loi qui permettait au (seul) ministère des Transports de conclure des PPP, sans que cela n'ait abouti à quoi que ce soit de concret.

Un an après leur retour au pouvoir, en 2004, c'est en grande pompe que les Libéraux ont présenté une politique-cadre sur les PPP et qu'ils avaient porté sur les fonts baptismaux l'Agence des partenariats public-privé du Québec. Son rôle consiste à « conseiller » le gouvernement en suggérant presque invariablement qu'un PPP « serait tellement préférable ».

Avec d'autres, la Commission d'accès à l'information et le vérificateur général avaient défilé devant la commission parlementaire qui examinait le projet de loi pour demander un maximum de transparence. Le gouvernement disposant alors d'une nette majorité à l'Assemblée nationale, leurs demandes avaient été rejetées comme toutes les autres de la même eau.

La politique cadre sur les PPP était portée par de grandes ambitions. Mais elle s'est heurtée rapidement à un scepticisme qui a constamment gagné du terrain, y compris au sein de l'appareil d'État, sans compter que sa mise en œuvre trébuche maintenant sur la crise financière. Il n'était donc pas étonnant que l'Agence des partenariats public-privé du Québec ait dû faire tellement pression pour faire adopter de tels partenariats.

¹²⁵ Salvet, Jean-Marc. (2009). « Et voici Infrastructure Québec », *Le Soleil*, jeudi 22 octobre, <http://www.cyberpresse.ca/le-soleil/actualites/politique/200910/21/01-913678-et-voici-infrastructure-quebec.php>; La Presse canadienne. (2009). « Québec enterre l'Agence des PPP », *Le Devoir*, jeudi le 22 octobre, <http://www.ledevoir.com/2009/10/22/272838.html>

1.4.2 Dans les municipalités

Dans son projet de loi, le gouvernement avait prévu l'obligation pour les municipalités de considérer l'hypothèse PPP, au moins dans les cas où le projet bénéficierait de subventions gouvernementales¹²⁶. Les intéressées avaient alors vivement protesté contre cette nouvelle façon pour le gouvernement de contrôler leurs décisions, en soulignant au passage que cela contredisait le discours gouvernemental qui aime les présenter comme des « partenaires ». Les municipalités insistaient surtout sur le fait qu'il était inutile (et un peu ridicule) de les obliger à envisager la formule des PPP puisque, pragmatiques et débrouillardes, elles n'avaient pas attendu cette nouvelle possibilité légale pour pratiquer la chose à l'occasion et le faisaient depuis fort longtemps. J'avais d'ailleurs été personnellement payé pour l'apprendre : avant que le projet de loi ne soit débattu, j'avais été invité comme « personne-ressource », dans le cadre d'une activité de formation organisée par l'Union des municipalités du Québec, pour un atelier que les organisateurs avaient choisi d'intituler « Danser avec les loups : le partenariat avec le privé dans la réalisation de projets de développement » (octobre 2004). Comme cela se produit fréquemment, les participants firent en sorte que le formateur en ressorte mieux formé : une quinzaine de maires de municipalités de taille moyenne s'étaient relayés pour me déniaiser en m'enseignant les multiples façons de contourner les lois et règlements qui, jusqu'alors, interdisaient des ententes avec le privé d'une durée supérieure à cinq ans. Les municipalités sont généralement au fait de ce qui s'offre à elles puisqu'elles sont constamment sollicitées par des entreprises qui leur promettent monts et merveilles (forcément).

Par ailleurs, dans le cas des municipalités québécoises, entre autres, il ne faudrait cependant pas négliger le gain politique, qui peut venir brouiller le calcul des avantages économiques. En effet, la signature d'un contrat de location plutôt que d'un contrat d'achat permet d'obtenir la même chose tout en évitant la longue procédure qui encadre les règlements d'emprunts municipaux : ouverture du registre où les opposants au règlement d'emprunt proposé peuvent venir signer pour exiger la tenue d'un référendum, puis, si le nombre de signatures est suffisant, obligation de tenir un référendum ou de retirer le règlement d'emprunt; cette procédure prévoit des assouplissements exceptionnels pour les municipalités les plus importantes. En mai 2009,

¹²⁶ Hamel, Pierre J. (2007). *Les partenariats public-privé (PPP) et les municipalités : au-delà des principes, un bref survol des pratiques*, réalisé à la demande de la Fédération canadienne des municipalités (FCM), Montréal : Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM), INRS-Urbanisation, Culture et Société, 112 p. <http://www.ucs.inrs.ca/pdf/PPPMun.pdf>

j'ai obtenu une nouvelle confirmation, écrite cette fois-ci, de cette motivation pour aller en PPP; dans un courriel, la direction générale de la Ville de Beloeil m'expliquait candidement pourquoi on y avait choisi de procéder en PPP pour la construction et l'entretien d'un aréna et d'un centre multifonctionnel¹²⁷.

« De : Martine Vallières [mailto:mvallier@ville.beloeil.qc.ca]

Envoyé : 5 mai 2009 14:55

À : Hamel, Pierre J.

Cc : [...]

Objet : PPP - ville de Beloeil

[...] 3) L'autre facteur en est un de culture local[e]. Eh oui, il faut aussi en tenir compte. Nous venons de nous faire bloquer à Beloeil un règlement d'emprunt de 1,6 M pour l'achat de terrain en zone industrielle. Le prix du p.c. était à 1,75 \$. Nous voulions y mettre un dépôt à neige car le nôtre est trop petit et encore cet hiver non conforme et y installer éventuellement nos ateliers municipaux qui sont en plein cœur du Vieux-Beloeil. Les gens en venant signer le registre à raison de 594 personnes ont mis fin à cet achat. Alors pensez-vous qu'ils accepteront un règlement d'emprunt d'environ 16 M»¹²⁸ ?

Nouveau rebondissement dans cette affaire, en septembre 2009.

« Devant la pression populaire, le ministère des Affaires municipales a exigé de l'administration municipale de Beloeil d'ouvrir un registre public pour permettre aux citoyens et citoyennes de se prononcer sur le projet de construction d'un centre multifonctionnel en formule de partenariat public-privé (PPP) »¹²⁹.

¹²⁷ Jusqu'à présent, lorsque je citais ce courriel, je prenais bien soin de retirer tous les détails qui auraient permis d'identifier le cas en question. Mais je me suis rendu compte qu'il s'agissait de précautions inutiles car ce courriel était de notoriété publique : il m'avait été adressé personnellement mais la directrice générale avait pris la peine de faire suivre une copie conforme à tous les membres du conseil municipal, y compris aux conseillers de l'opposition qui, eux, ne se sont pas gênés pour rediffuser la chose, tout comme le syndicat des employés municipaux, bien entendu. J'aurais été le dernier à demeurer discret.

¹²⁸ Courriel reçu le mardi 2009-05-05 14:55, envoyé par Martine Vallières, directrice générale de la Ville de Beloeil.

¹²⁹ SCFP. (2009). *Construction d'un centre en PPP. Les citoyens de Beloeil pourront finalement s'exprimer*, 11 septembre

L'esprit des règles qui encadrent le fonctionnement des municipalités va dans le sens d'une protection relativement sérieuse du citoyen-contribuable et la lettre de ces règles stipule qu'il est obligatoire de consulter les citoyens pour tout projet impliquant un emprunt. Le PPP permet de respecter la lettre, car il n'y a pas d'emprunt municipal direct *stricto sensu*, mais il est clair que les gens du ministère ont estimé, au moins pour ce cas précis, qu'on en prenait un peu trop à son aise avec l'esprit de la loi¹³⁰. Il ne faut donc pas sous-estimer l'attrait des PPP pour certains qui y trouvent la possibilité de contourner de lourds mécanismes destinés à protéger les intérêts des contribuables, tout en esquivant un débat sur la pertinence d'un investissement. Cependant, ce n'est certes pas là un avantage dont on peut se vanter publiquement.

C'est en connaissance de cause que certaines municipalités recourent parfois à une forme ou une autre de PPP, sans qu'on puisse cependant parler d'enthousiasme aveugle ou délirant; c'est également en toute connaissance de cause que la plupart refusent de succomber aux sirènes d'un PPP¹³¹. Et, soit dit en passant, elles ont obtenu que la loi créant l'Agence des PPP ne les force pas à envisager un PPP¹³². À l'évidence, la passion débridée n'y est pas,

<http://scfp.qc.ca/modules/communiqués/communiqué.php?id=1137&langue=fr&menu=41>. Le jour prévu, les citoyens se sont déplacés en grand nombre pour signer le registre et, ne serait-ce que moralement, la municipalité devra alors choisir : soit qu'elle abandonne le projet, soit elle le soumette au vote dans le cadre d'un référendum.

¹³⁰ Ce genre de tour de passe-passe pour lancer un projet sans consulter les citoyens n'est pas nouveau – cela se pratiquait avant que la formule actuelle des PPP n'existe – et ce n'est pas vraiment exceptionnel non plus. Comment se fait-il que le ministère réagisse maintenant et pas avant, concernant les autres cas qui lui avaient pourtant été signalés par des citoyens opposés à des projets financés « en douce »? La question est posée. Par ailleurs, il est clair que cette réaction du ministère n'aurait pas été possible il y a quelques mois à peine, alors que les PPP avaient encore le statut de religion officielle; les opposants avaient beau piaffer de rage, y compris au sein de l'appareil d'État, mais le tout demeurait sous la gouverne ferme de partisans résolus des PPP.

¹³¹ Ratthé, Dominic. (2009). dossier du mois « Les PPP. Pour le meilleur ou pour le pire? », *Urba* (magazine de l'Union des municipalités du Québec), vol. XXX, n° 1 (mars-avril), p.18-35

¹³² Le gouvernement a de nouveau tenté d'inclure une clause semblable dans la loi créant Infrastructure Québec, qui prend la relève de l'Agence : un article prévoyait que le gouvernement pourrait obliger une municipalité à s'associer à Infrastructure Québec dans le cas d'un projet « majeur ». Rebelote. L'UMQ signifia formellement son opposition et même publiquement, sur son site internet, le 18 novembre : Union des municipalités du Québec. (2009). *Infrastructures. Proposition d'amendement au projet de loi n° 65*, <http://www.umq.qc.ca/publications/article.asp?ID=44559> À peine une journée plus tard,

même si l'idéologie inspire bien des discours.

1.4.3 Un enthousiasme tiède

Comme dans les municipalités, on observe une certaine retenue un peu partout dans l'appareil d'État : élus comme fonctionnaires ne sont généralement pas allergiques aux PPP, ni débordants d'enthousiasme non plus. Tant et si bien que l'Agence des PPP a dû multiplier les efforts pour promouvoir des projets pour lesquels tous ne semblent pas conscients des fantastiques bénéfices à retirer d'un PPP. En marge du dépôt du budget, en mars 2009, la ministre des Finances, championne des PPP (jusqu'à sa démission, moins d'un mois plus tard, en début d'avril), a d'ailleurs laissé tomber que « même les ministres » ne se rendaient pas compte des avantages des PPP.

« Il y a beaucoup de discours, là-dedans, qui est très démagogique [sic]. Au niveau des PPP, on a les deux plus gros hôpitaux universitaires en PPP. Ce pour quoi ça retarde au CHUM, ce n'est pas à cause des PPP. C'est à cause du plan fonctionnel et technique où les médecins ne s'entendent pas sur le nombre de chambres ou de salles d'opération.

[...] Là, j'ai tous les ingénieurs qui sont contre. Savez-vous pourquoi? Parce que là, ils sont obligés d'assumer le risque et de le gérer. Actuellement, si vous dépassez de 100 millions,

le gouvernement fit marche arrière. <http://www.umq.qc.ca/publications/article.asp?ID=44599>

De nouveau. Jusqu'à la prochaine fois. Car le ministère des Affaires municipales revient périodiquement à la charge pour mettre en place de nouveaux mécanismes de contrôle des municipalités, dans tous les domaines mais tout particulièrement en ce qui concerne les projets d'infrastructures.

Hamel, Pierre J. (2005). « Quelques questions méthodologiques inconfortables en matière d'évaluation », présentation power point, colloque Infra 2005, Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines (CERIU), Montréal (novembre). Voir également : Belley, Serge, Laurence Bherer, Guy Chiasson, Jean-Pierre Collin, Pierre Hamel, Pierre J. Hamel et Mathieu Rivard, (2009). « Administration in Québec: Organization, Operations and Trends », in Sancton, Andrew et Robert Young. (dir.) *Foundations of Governance : municipal government in Canada's provinces*, Toronto: University of Toronto Press, xii et 544 p., p.70-137.

ce n'est pas grave: c'est le gouvernement qui paie. **Même les ministres ne s'en rendent pas compte.** »¹³³ [pjh : je souligne]

À vrai dire, si c'était désormais devenu courant au début de l'été 2009¹³⁴, jusqu'à récemment il fallait chercher un peu pour trouver l'expression de ces réticences des ministres et lire entre les lignes. Par exemple, on peut lire ci-après la réponse de Julie Boulet, ministre des Transports, qui, à l'automne 2008, s'interroge à voix haute devant des journalistes sur l'à-propos d'un PPP pour une intervention en milieu urbain, dans le cas du complexe des échangeurs Turcot.

« [...] M. Robillard (Alexandre): Puis donc vous dites que vous n'avez pas encore décidé le mode, mais qu'est-ce que vous privilégiez... ou qu'est-ce que ça va être, les conditions qui vont vous guider vers un mode plus que l'autre?

M^{me} Boulet: Bien, il y a plusieurs éléments à considérer. Il y a des éléments économiques, comme je vous disais. Moi, ma priorité, je vous ai dit, c'est un tout.

Turcot, c'est beaucoup plus complexe comme projet que la 25 ou la 30 parce qu'il y a des considérations de population, de citoyens. On est dans un milieu fortement urbanisé, un milieu sensible, avec des préoccupations qui sont tout à fait légitimes. Alors, on ne peut pas écarter cet élément-là, cette notion-là de l'ensemble du dossier. Alors, c'est ce que je vous dis.

¹³³ Paquet, Stéphane. (2009). « Monique Jérôme-Forget: la ministre sans réserve », *La Presse*, 21 mars, <http://lapresseaffaires.cyberpresse.ca/economie/grande-entrevue/200903/21/01-838880-monique-jerome-forget-la-ministre-sans-reserve.php>

¹³⁴ Gaudreau, Valérie. (2009). « Modernisation de l'Hôtel-Dieu. "Les PPP ne sont pas une religion" », *Le Soleil*, 12 juin, p.2;

Lacoursière, Ariane. (2009). « Projets en PPP. Gagnon-Tremblay songe à faire marche arrière », *La Presse*, 13 juin, p.A-9;

Chouinard, Tommy. (2009). « CHUM: Bolduc envisage de renoncer au PPP », *La Presse*, 17 juin, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/sante/200906/16/01-876286-chum-bolduc-envisage-de-renoncer-au-ppp.php>;

Lessard, Denis. (2009). « Charest enterre les PPP », *La Presse*, 23 juin, p.A-6, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/politique-quebecoise/200906/22/01-878074-charest-enterre-les-ppp.php>

M. Robillard (Alexandre): Mais ça pourrait jouer comment, là? C'est quoi qui...
Quelles pourraient être les raisons qui vont...

M^{me} Boulet: Bien, dans un mode traditionnel, ce lien-là avec la communauté, avec les villes, avec la population va rester toujours très présent, alors que dans un mode de PPP, quand le contrat est donné, est autorisé, bien, à ce moment-là, on ne peut pas rouvrir le contrat à chaque fois qu'il y a des considérations... ou peut-être qu'on peut le faire, mais il y a des impacts, il y a des coûts. Alors, c'est ce que je vous dis, c'est que ce dossier-là, il doit être vu dans son ensemble. Il y a un volet économique, mais, pour nous, au MTQ, il y a un volet sécurité, d'abord et avant tout, puis il y a un volet population ou citoyens qui est très important »¹³⁵.

1.4.4 Les projets en cours et ceux qui sont programmés

Comme l'enthousiasme pour les PPP ne semble pas parfaitement communicatif, il n'est pas étonnant que, jusqu'à ce jour, l'Agence des PPP ait enregistré ses succès dans des domaines plus étroitement contrôlés par le gouvernement, surtout dans des ministères donc et beaucoup moins dans les municipalités ou dans les réseaux de la santé et de l'éducation, où les conseils d'administration jouissent d'une autonomie relative, restreinte mais pas inexistante.

Ces premiers succès des PPP sont surtout le fait du ministère de la Santé et des Services sociaux et du ministère des Transports. Il faut encore rappeler que c'est pour le ministère des Transports que le gouvernement du Parti Québécois avait introduit la possibilité de conclure des PPP; c'est également dans ce même ministère des Transports que la titulaire exprimait publiquement sa retenue dans le cas Turcot : le ministère des Transports est donc le lieu où l'expérience des PPP est la plus ancienne, la plus importante comme on le voit à l'instant et la plus ouvertement « questionnée ».

Voici la liste des projets de PPP conclus à l'automne 2009 :

- Un tout premier contrat signé à l'automne 2007 pour le prolongement d'une autoroute au nord de Montréal; le consortium, qui comprend notamment la banque australienne Macquarie, sera récompensé de sa peine directement par le gouvernement (plus de 220 M\$,

¹³⁵ Conférence de presse de M^{me} Julie Boulet, ministre des Transports, *Le point sur le dossier de l'échangeur Turcot*, à Montréal, le jeudi 23 octobre 2008

<http://www.assnat.qc.ca/FRA/conf-presse/2008%5C081023JB.HTM>

selon l'évaluation officielle, que je ne manquerai pas de contester dans la section sur les coûts) mais aussi par ses usagers qui paieront un droit de passage, – c'est en soi une petite révolution car les péages autoroutiers avaient complètement disparu du paysage québécois depuis 30 ans;

- Le deuxième contrat porte lui aussi sur le prolongement d'une autoroute qui va permettre de boucler le contournement de l'agglomération de Montréal par le sud (pour lequel le gouvernement paiera 1 538 M\$, en plus d'un péage pour les usagers); le consortium rassemble entre autres les entreprises espagnoles ACCIONA et ACS ainsi qu'une filiale québécoise de Vinci;

- Un troisième petit contrat, de moins de 35 M\$, signé en novembre 2008, porte sur la construction et l'exploitation de sept aires de service situées le long d'autoroutes;

- Le quatrième contrat concerne un centre d'hébergement et de soins de longue durée de 200 places (pour 200 M\$ sur 25 ans)¹³⁶; l'Agence des PPP prétend que ce contrat permettra d'économiser 100 M\$, sur 300 M\$, soit le tiers, ce qui serait proprement fantastique, il faut bien l'avouer, tellement qu'il faudrait s'interroger : si c'est trop beau pour être vrai... La CSN, notamment, prétend que ces coûts de 200 M\$ sont largement insuffisants et que le promoteur en serait conduit à faire des économies inappropriées, en faisant des économies de bouts de chandelles sur les seuls postes budgétaires où il est possible de rogner : la nourriture des résidents, les salaires et les conditions de travail du personnel. En effet, on imagine mal comment le promoteur de ce projet, le Groupe Savoie, pourrait faire extraordinairement mieux que la principale entreprise privée sur ce marché :

« Le Groupe Champlain, par exemple, recevait 8,8 M\$ de sources publiques en 2007 pour le CHSLD Villa Soleil, un établissement de 156 places, à Montréal. Près de 1 M \$ de plus que le PPP de Saint-Lambert, pour près de 50 malades de moins. »¹³⁷

- Le cinquième et tout dernier contrat, pour l'instant, a été attribué pour la construction d'une nouvelle salle pour l'Orchestre symphonique de Montréal (pour 267 M\$) – et vraiment tout laisse croire que ce pourrait bien être le dernier.

¹³⁶ « Ajout de 200 places d'hébergement et de soins de longue durée -- LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC DONNE LE COUP D'ENVOI AUX TRAVAUX DE CONSTRUCTION », communiqué de presse diffusé par CNW Telbec, 24 avril 2009,

<http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Avril2009/24/c4921.html>

¹³⁷ Tremblay, Jacinthe *et al.* (2009). *Pour bâtir en santé au Québec, stoppons les PPP. Enjeux, état et dégâts des PPP. Pistes d'action syndicale*, Montréal : Fédération de la Santé et des Services sociaux (CSN), 16 p. http://www.fsss.qc.ca/articles/Brochure_PPP_juin_2009.pdf

En effet, les annonces d'abandon de la formule des PPP se succèdent depuis le début de l'été 2009. La région de la capitale nationale a donné le ton à ces volte-face en jetant à la poubelle deux projets : l'agrandissement du PEPS (Pavillon de l'Éducation Physique et des Sports) de l'Université Laval et l'agrandissement du Musée national des beaux-arts (du Québec)¹³⁸ – les deux projets iront de l'avant en mode conventionnel¹³⁹.

La palme de la reculade la plus spectaculaire revient cependant à l'annonce concernant le gigantesque projet du complexe des échangeurs Turcot, abandonné en plein été.

« En confirmant l'annulation du processus qui devait conduire au choix d'un consortium privé, la ministre des Transports, Julie Boulet, a fourni deux raisons: la première, c'est qu'il fallait «de la souplesse et de la flexibilité» pour réaliser un projet qui concerne autant

¹³⁸ Lemieux, Julie. (2009). « Un délai de plus pour le Super PEPS et le Musée national des beaux-arts », *Le Soleil*, 13 mars, <http://www.cyberpresse.ca/le-soleil/actualites/la-capitale/200903/12/01-836009-un-delai-de-plus-pour-le-super-peps-et-le-musee-national-des-beaux-arts.php>; Lemieux, Julie. (2009).

« Super PEPS et Musée national des beaux-arts: oubliez les PPP, réclame le Parti québécois », *Le Soleil*, 14 mars, <http://www.cyberpresse.ca/le-soleil/actualites/politique/200903/13/01-836392-super-peps-et-musee-national-des-beaux-arts-oubliez-les-ppp-reclame-le-parti-quebecois.php>

Gagnon, Karine. (2009). « Super PEPS: Régulé une fois pour toutes! », *Le Journal de Québec*, 12 juin, <http://lejournaldequebec.canoe.ca/journaldequebec/actualites/regional/archives/2009/06/20090611-221122.html>;

Gagnon, Karine. (2009). « Musée des Beaux-Arts du Québec. Un premier concours d'architecture international », *Le Journal de Québec*, 21/05/2009, <http://lejournaldequebec.canoe.ca/journaldequebec/actualites/regional/archives/2009/05/20090521-214242.html>

¹³⁹ Dans le cas du musée, il semble que les souhaits de l'un des principaux donateurs aient été déterminants. Ce donateur désirait que le nouvel édifice soit le plus génial possible. Pour cela, il tenait beaucoup à ce que le choix du concept se fasse dans le cadre d'un concours d'architecture largement ouvert. Or, la nature d'un PPP interdit cette forme de concours et limite considérablement sérieusement la créativité des architectes choisis et embauchés par le consortium : tout doit passer à la moulinette du contrat de PPP, en respectant d'abord et avant tout les desiderata des entreprises membres du consortium retenu. Dans le cadre d'un PPP, l'architecte n'est plus qu'un sous-traitant parmi d'autres dont le mandat est soumis aux exigences du consortium. Il faut dire que, le musée étant situé à Québec, le projet d'agrandissement de cet établissement doit être en mesure de soutenir la comparaison avec le Musée de la civilisation et que la barre est placée très haut : personne ne pourrait se contenter d'un projet banal, utilitaire, fonctionnel et le minimum acceptable, c'est de réaliser un immeuble véritablement remarquable.

d'intervenants publics; la seconde, c'est que le contexte financier mondial ne permettait plus de croire qu'on économiserait 100 millions de dollars grâce à la formule PPP.

Dans un cas comme dans l'autre, on ne saurait si bien dire. Pour réaliser un projet en PPP, il faut tenter de tout prévoir dans le détail avant de signer le contrat. Mais comment y parvenir lorsqu'il faut négocier avec une Ville, cinq arrondissements, une commission scolaire, quelques ministères, des groupes communautaires et environnementaux, des associations de locataires? Comment inscrire noir sur blanc, longtemps à l'avance, le résultat de chacun des compromis qui seront négociés au fil des mois tout en affirmant que la formule constitue une protection contre les dépassements de coûts? »¹⁴⁰

Depuis, les rumeurs et les annonces discrètes se succèdent. Ça commence à sentir la fin pour les PPP au Québec. Le gouvernement a même annoncé la construction en mode conventionnel d'un établissement de détention, renonçant du même coup au mode PPP, ce qui est curieux car, à ma connaissance, ce projet n'avait même jamais figuré sur la liste des projets pilotés par l'Agence, en tout cas pas sur la liste affichée sur le site internet¹⁴¹; mais il se peut que cela m'ait échappé. Il faut dire que je n'étais pas le seul à ignorer que tel ou tel projet était pressenti comme possible PPP. La chose est même arrivée aux dirigeants de certains des plus importants hôpitaux du Québec qui, comme on le verra à l'instant, ont parfois appris presque en même temps que les journalistes que le projet, dont ils rêvaient et sur lequel ils travaillaient depuis longtemps, serait fait en mode PPP.

En cet automne 2009, le site de l'Agence des PPP fait encore état de quatre autres projets qui progressent lentement et qui connaissent quelques ratés. Il s'agit des projets pour les trois mégahôpitaux universitaires, dont les budgets dépassent allègrement le milliard de dollars, soit :

- le CHUM de l'Université de Montréal, qui compte pour deux projets puisqu'il y a un PPP distinct pour le centre de recherche; ce dernier projet accuse des retards considérables,

¹⁴⁰ Sansfaçon, Jean-Robert. (2009). « Échangeur Turcot - La raison l'emporte », *Le Devoir*, 25 et 26 juillet, <http://www.ledevoir.com/2009/07/25/260382.html>

¹⁴¹ Lévesque, Laura (2009). « La prison de Roberval construite sans PPP », *Le Quotidien*, Publié le 17 septembre 2009 à 08h31 | Mis à jour le 17 septembre 2009 à 08h35, <http://www.cyberpresse.ca/le-quotidien/le-quotidien-du-jour/200909/17/01-902707-la-prison-de-roberval-construite-sans-ppp.php>

qui ne cessent de l'accumuler¹⁴²; l'appel de propositions pour le CHUM comme tel a été lancé à la fin mars 2009 et le choix de consortium devait être annoncé en juin 2010¹⁴³, mais c'était sans compter sur de nouveaux retards : les consortiums cherchaient à faire plier le gouvernement sur le prix de consolation, la prime de dédommagement qu'encaisserait celui des deux qui ne seraient pas retenus (ou les deux, si le gouvernement décidait de ne pas retenir l'option PPP pour aller plutôt en mode conventionnel)¹⁴⁴;

« La construction du CHUM ne débutera pas l'an prochain comme s'y était engagé le gouvernement. Le choix du consortium chargé de construire le grand hôpital universitaire est reporté à la fin de l'automne 2010. [...]

«Le choix du soumissionnaire est prévu pour la fin de l'automne prochain», a soutenu M. Bergeron. À *La Presse*, la ministre Gagnon-Tremblay a indiqué que Québec avait accepté

¹⁴² « La construction du Centre de recherche du CHUM est reportée de plusieurs mois. Elle devait commencer cet été. Or, les deux consortiums qualifiés selon le mode de partenariat public-privé n'ont pas remis leurs soumissions en mars tel que prévu. Les soumissions seront plutôt déposées vers la mi-juillet [...]. Elles devront ensuite être étudiées: le choix du soumissionnaire ne se fera pas avant l'automne [...] ». Noël, André. (2009). « La construction du centre de recherche du CHUM retardée », *La Presse*, 9 juin, p.A-9, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/national/200906/09/01-873824-la-construction-du-centre-de-recherche-du-chum-retardee.php>. Et encore: Lessard, Denis. (2009). CHUM: six mois de retard de plus, *La Presse*, jeudi 22 octobre, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/sante/200910/21/01-913596-chum-six-mois-de-retard-de-plus.php>

¹⁴³ « Serait... » : Chouinard, Tommy. (2009). « CHUM: Bolduc envisage de renoncer au PPP », *La Presse*, 17 juin, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/sante/200906/16/01-876286-chum-bolduc-envisage-de-renoncer-au-ppp.php>. Du printemps jusqu'au milieu de septembre 2009, pendant que le ministre Bolduc persiste à répéter que la décision n'est pas prise, la ministre Gagnon-Tremblay réaffirme qu'elle l'est et que le CHUM se fera bel et bien en PPP : Chouinard, Tommy. (2009). « Le CHUM sera construit en PPP, dit Gagnon-Tremblay », *La Presse*, mercredi le 23 septembre, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/sante/200909/23/01-904772-le-chum-sera-construit-en-ppp-dit-gagnon-tremblay.php>; Lessard, Denis et Tommy Chouinard. (2009). « CHUM: Québec maintient le PPP », *La Presse*, jeudi le 24 septembre, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/sante/200909/23/01-904772-chum-quebec-maintient-le-ppp.php>

¹⁴⁴ Lessard, Denis. (2009). « CHUM: des mois de retard à prévoir », *La Presse*, mercredi le 23 septembre, p.A-12, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/politique-quebecoise/200909/22/01-904529-chum-des-mois-de-retard-a-prevoir.php>; j'y reviens à la section 6.1.2 La collusion et les ententes de cartel

de donner l'assurance de 15 millions exigée par les deux groupes. «Il ne s'est rien fait pendant six mois», a-t-elle dit. Vérification faite, rien n'est encore en marche chez les deux consortiums. On attend une lettre officielle de Québec »¹⁴⁵.

- le CUSM de l'Université McGill dont le choix du consortium devait être annoncé le 3 décembre 2009 mais il y a comme un retard¹⁴⁶ : pendant que des dirigeants du CUSM affirment haut et fort que le projet ira de l'avant en PPP¹⁴⁷ et que le ministre de la Santé expose ses états d'âme devant les journalistes en réaffirmant que rien n'est encore joué;
- et, finalement, le projet d'agrandissement et de rénovation (partielle) de l'Hôtel-Dieu de Québec, projet incroyablement plus complexe que ceux des CHU montréalais et sur lequel je reviendrai¹⁴⁸.

Jusqu'à ce qu'elle ne soit remplacée par Infrastructure Québec, au mandat élargi, il ne restait

¹⁴⁵ Lessard, Denis. (2009). CHUM: six mois de retard de plus, *La Presse*, jeudi 22 octobre, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/sante/200910/21/01-913596-chum-six-mois-de-retard-de-plus.php>

¹⁴⁶ Lessard, Denis. (2009). « Le CUSM coûtera 300 millions de plus », *La Presse*, 8 décembre, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/sante/200912/08/01-928900-le-cusm-coutera-300-millions-de-plus.php>

¹⁴⁷ « Le CUSM annoncera bientôt la proposition gagnante pour le Campus Glen », MONTRÉAL, le 16 sept. /CNW Telbec, <http://www.newswire.ca/en/releases/archive/September2009/16/c5981.html>

¹⁴⁸ Gaudreau, Valérie. (2009). « Modernisation de L'Hôtel-Dieu: «les PPP ne sont pas une religion» », *Le Soleil*, 12 juin, <http://www.cyberpresse.ca/le-soleil/actualites/la-capitale/200906/11/01-874931-modernisation-de-lhotel-dieu-les-ppp-ne-sont-pas-une-religion.php>; Gaudreau, Valérie. (2009).

« Modernisation de L'Hôtel-Dieu: la facture augmente, selon le syndicat du CHUQ », *Le Soleil*, 12 juin, <http://www.cyberpresse.ca/le-soleil/actualites/la-capitale/200906/11/01-874930-modernisation-de-lhotel-dieu-la-facture-augmente-selon-le-syndicat-du-chuq.php>; Gaudreau, Valérie. (2009). « Agrandissement de

L'Hôtel-Dieu de Québec: des munitions pour les opposants au PPP », *Le Soleil*, samedi le 21 novembre, <http://www.cyberpresse.ca/le-soleil/actualites/sante/200911/20/01-923686-agrandissement-de-lhotel-dieu-de-quebec-des-munitions-pour-les-opposants-au-ppp.php>; Bussièrès, Ian. (2009). « L'Hôtel-Dieu de

Québec: le CHUQ revoit ses plans d'agrandissement », *Le Soleil*, samedi le 21 novembre, <http://www.cyberpresse.ca/le-soleil/actualites/sante/200911/20/01-923685-lhotel-dieu-de-quebec-le-chuq-revoit-ses-plans-dagrandissement.php>; Denoncourt, Frédéric. (2009). « Agrandissement de L'Hôtel-Dieu: Bolduc priorise toujours le mode PPP », *Le Soleil*, dimanche le 22 novembre,

<http://www.cyberpresse.ca/le-soleil/actualites/la-capitale/200911/21/01-923914-agrandissement-de-lhotel-dieu-bolduc-priorise-toujours-le-mode-ppp.php>

donc plus, en tout et pour tout, que trois projets d'hôpitaux pour occuper l'Agence des PPP. Certes, dans chacun des cas, le budget est supérieur au milliard! Il faut reconnaître que l'activisme de l'Agence a été tout particulièrement remarquable dans ces cas.

À la fin d'avril 2008, dans le cas de l'Hôtel-Dieu de Québec, le pdg avait proclamé qu'il lui semblait préférable de procéder de façon traditionnelle (financement public, appels d'offres pour chacune des étapes, etc.) pour un projet comprenant un nouveau pavillon ainsi que la rénovation d'une partie du complexe existant¹⁴⁹. Un mois et demi plus tard, l'Agence des PPP, qui s'était saisie du dossier, annonçait qu'un PPP serait préférable.

« Jusqu'à l'évaluation favorable de l'Agence des PPP produite il y a quelques semaines, on croyait que la meilleure façon de réaliser le projet de l'Hôtel-Dieu, c'était de procéder de façon traditionnelle sous la gouverne de la Corporation d'hébergement du Québec, le bras immobilier du MSSS, qui se serait chargée de la supervision des différentes phases du projet et des différents appels d'offres. Certaines parties de l'Hôtel-Dieu, qui se situe dans le Vieux-Québec, à l'intérieur du périmètre consacré patrimoine mondial par l'UNESCO, ont été construites il y a plusieurs décennies; la plus vieille partie a été érigée en 1918. Le projet comporte une bonne part de rénovation, ce qui rebute le secteur privé qui se charge du PPP en raison des coûts difficiles à évaluer. La modernisation de l'hôpital Sainte-Justine [...] n'a pas fait l'objet d'un PPP pour cette raison ».¹⁵⁰

En réalité, en dépit de l'importante part de rénovation, le projet de l'Hôpital Sainte-Justine a connu le même scénario moins de quatre mois plus tard : le conseil d'administration et la haute direction du plus grand hôpital pédiatrique du Québec croyaient que leur projet de 500 M\$ serait réalisé en mode traditionnel. Mais quelques minutes seulement avant l'annonce officielle lors d'une conférence de presse du ministre de la Santé, convoquée la veille, on leur signifiait, de façon plutôt cavalière, que l'Agence devrait d'abord donner son avis.

« Nous avons appris cette intention gouvernementale la journée même de la conférence de presse », a déclaré hier au Devoir Louise Boisvert, directrice des communications du CHU Sainte-Justine, se refusant à tout commentaire.

¹⁴⁹ « Hôtel-Dieu de Québec. La direction en défaveur du privé », *Première chaîne radio de la SRC*, 29 avril 2008 http://www.radio-canada.ca/regions/Quebec/2008/04/29/006-hotel_dieu_ppp_n.shtml

¹⁵⁰ Dutrisac, Robert. (2008). « Un autre hôpital sera réalisé en mode PPP », *Le Devoir*, 17 juin, p. A-3

Le Dr Bolduc visitait alors l'hôpital pour la première fois depuis sa nomination le 25 juin dernier. Son cabinet avait convoqué les médias sur place pour annoncer qu'il autorisait ses dirigeants à signer les contrats avec les firmes de professionnels choisies il y a deux ans pour réaliser les plans et devis préliminaires des travaux ainsi que des prévisions budgétaires détaillées. [...] La piste PPP a été révélée par le Dr Bolduc pendant la période de questions.

Quelques minutes plus tôt, Ghislaine Larocque, présidente du conseil d'administration du CHU Sainte-Justine, avait souligné qu'au cours des dernières années, son équipe avait orchestré d'importants travaux de rénovation et d'agrandissement, «en respectant les échéanciers et les budgets prévus». L'hôpital a, par exemple, géré ainsi la construction du pavillon Lucie et André Chagnon qui accueille le Centre de cancérologie pédiatrique Charles-Bruneau. »¹⁵¹

À vrai dire, il n'a jamais été très clair si, en haut lieu, on avait décidé que le projet de Sainte-Justine irait en PPP; le projet ne figurait d'ailleurs pas sur la liste des projets pilotés par l'Agence (ou ça aussi, ça m'aurait échappé). Le ministre a d'ailleurs réitéré ses hésitations à cet égard :

« Comme pour le CHUM et le CUSM, Québec jongle avec l'idée de le réaliser en partenariat public-privé (PPP).

«La façon dont on va le construire, qui va le construire, pour moi, ça n'a pas d'importance», a dit M. Bolduc. Le mode de construction «est un moyen de réalisation, pas une finalité. La finalité du projet, c'est de répondre aux besoins de la population et du personnel soignant, à l'intérieur d'un coût déterminé d'avance». ¹⁵²

Cinq projets en cours, trois à l'étude; plusieurs gros projets, deux petits. C'est peu ou c'est beaucoup? C'est selon. C'est bien entendu moins qu'en Angleterre, qu'au Pays de Galles, qu'en France ou qu'en Tchéquie, où le recours au privé est très fréquent; mais c'est déjà beaucoup pour le Québec, dans la mesure où, depuis la Révolution tranquille, les services publics étaient et sont toujours livrés d'abord et avant tout par des organismes publics.

¹⁵¹ Tremblay, Jacinthe. (2008). « Le CHU Sainte-Justine ignorait la piste du PPP. Le ministre Bolduc a averti les hauts dirigeants du centre hospitalier le jour de l'annonce », *Le Devoir*, 15 octobre, p. A-9

¹⁵² Rioux Soucy, Louise-Maude. (2009). « Grandir en santé, à Sainte-Justine, sans PPP: le bébé se porte bien », *Le Devoir*, le mardi 22 septembre, <http://www.ledevoir.com/2009/09/22/268073.html>

D'ailleurs, à ces projets de PPP en bonne et due forme, il faudrait ajouter plusieurs plus petits projets qui associent une université¹⁵³ ou une municipalité¹⁵⁴ et des promoteurs privés qui leur fourniraient un nouveau pavillon ou un centre sportif.

Et encore, on laisse généralement de côté les projets réalisés en « proto-PPP »¹⁵⁵.

Le plus célèbre d'entre eux est sans doute celui de l'îlot Voyageur, qui implique l'Université du Québec à Montréal (UQAM) et qui, en plus de pavillons universitaires et de résidences pour étudiants, prévoyait également l'intégration de la gare routière de Montréal¹⁵⁶. Le chantier

¹⁵³ Comme le pavillon de l'Université du Québec à Rimouski (UQAR) à Lévis ou le projet d'un pavillon de l'Université du Québec en Outaouais (UQO) à Saint-Jérôme. Lagacé, Chantale et Robert Laplante. (2009). *Universités ou foires marchandes? Le partenariat public-privé et les errances du monde universitaire. Un cas et son clone*, Montréal : Institut de recherche en économie contemporaine (IREC), 78 p. <http://scfp.qc.ca/librairies/sfv/telecharger.php?fichier=16939>

¹⁵⁴ Comme le projet d'agrandissement de l'aréna Robert-Guertin à Gatineau, projet que la ministre des Affaires municipales vient de bloquer, en affirmant que, de toute façon, il ne s'agissait pas d'un véritable PPP. « Poursuite en Cour supérieure du Québec », (25 avril 2009), http://www.radio-canada.ca/regions/ottawa/2009/04/25/002-poursuite-ppp-arena-guertin_n.shtml ou comme le projet de construction d'un centre multifonctionnel et de réfection de la patinoire intérieure à Beloeil http://www.ville.beloeil.qc.ca/site/DOCUMENTS/PDF/pourquoi_un_ppp_version_finale.pdf; Hamel, Pierre J. (2009). « Un partenariat public privé (PPP) à Beloeil. Le projet de construction du Centre multifonctionnel et de réfection de la patinoire intérieure », posté sur le site *Économie autrement* le 28 avril, <http://economieautrement.org/spip.php?article59>; SCFP. (2009). *Construction d'un centre en PPP. Les citoyens de Beloeil pourront finalement s'exprimer*, 11 septembre <http://scfp.qc.ca/modules/communiques/communiquer.php?id=1137&langue=fr&menu=41>.

¹⁵⁵ Les « proto-PPP », ce sont des quasi-PPP avant la lettre : l'appellation n'était encore pas utilisée au moment où ils ont été concoctés et ce sont ces projets qui ne sont pas formellement des PPP bien qu'ils en ont les caractéristiques essentielles. Pour de nombreux exemples : De Serres, Andrée (2008). *La structuration des partenariats public-privé dans le contexte québécois*, Cahier de recherche GIREF 01-2008 (Groupe international de recherche en éthique financière et fiduciaire), 46 p., p.22 <http://www.esg.uqam.ca/recherche/document/2008/giref%2001-2008.pdf>

¹⁵⁶ Comme la gare routière ne pouvait pas disposer des espaces de stationnement prévus et comme l'UQAM était « responsable » de ce problème, l'université a dû verser, jusqu'en juin 2009, un loyer à la Bibliothèque nationale afin que celle-ci rende disponible un terrain qu'elle possède en bordure de la rue Ontario, pour y garer des autocars.

est en rade depuis deux ans maintenant et personne ne semble savoir quand il redémarrera¹⁵⁷. Ce projet malheureux de crédit-bail était venu s'ajouter au bilan de l'UQAM, à la suite de la construction d'un pavillon des sciences qui avait été mal budgétisée. L'accumulation des surcoûts a fait plonger la cote de crédit de l'université. En février 2006, l'agence de notation Moody's avait estimé que, même si le projet n'était pas considéré comme une dette directement portée au bilan de l'université, où il était traité comme une simple promesse de payer un loyer pendant une longue période, il s'agissait néanmoins d'un contrat ferme et donc d'un engagement contraignant.

« Si les engagements de l'université en vertu du contrat de location à long terme étaient ajoutés à la dette, le fardeau de la dette de l'université ferait plus que doubler »¹⁵⁸.

Redoutant un effet domino, de peur de voir cette décote contaminer celle des autres institutions publiques, le gouvernement a eu tôt fait d'intervenir dans le dossier, reprenant à sa charge les engagements de l'UQAM, tout en resserrant immédiatement le contrôle sur les décisions d'investissement de toutes les universités québécoises. Il faut savoir que celles-ci « jouissaient » jusqu'alors d'une grande latitude budgétaire, notamment en ce qui concernait leur patrimoine immobilier et qu'elles avaient beaucoup de corde, assez pour se pendre – et c'est ce qui s'est produit. Ce spectaculaire échec d'un quasi-PPP, qui se rappelle quotidiennement au bon souvenir de chacun par la vision d'un chantier à l'abandon au cœur de Montréal, a certainement beaucoup contribué à discréditer l'option PPP. Et c'était sans compter la crise financière qui met à mal le modèle économique des PPP à la mode PFI. Mais, quoi qu'il en soit, nous disent les autorités québécoises, peu importe le cas de l'îlot Voyageur puisqu'il ne s'agissait pas d'un véritable PPP; c'est tout de même curieux cette propension à désavouer les échecs,

¹⁵⁷ Joncas, Hugo. (2009). « La vente de l'Îlot Voyageur est bloquée », *Les Affaires*, jeudi 24 septembre, <http://www.lesaffaires.com/article/0/immobilier/2009-09-24/498543/la-vente-de-leticirclot-voyageur-est-bloqueteacuttee.fr.html%0A>

¹⁵⁸ Moody's Investors Service. (2006). 8 février. « New York, February 08, 2006 -- Moody's Investors Service has revised the University of Quebec at Montreal's (UQAM) debt rating to A2 from A1. The rating outlook is stable. The downgrade reflects an expected sharp increase in financial obligations as the university embarks on a large capital improvement project. [...] If the university's obligation under the lease were added to its outstanding debt, the university's debt burden would more than double [...]. Potential budgetary pressures generated by these long-term contractual commitments could be exacerbated by the university's limited financial resources. [...] »

pour les enterrer et les passer sous silence, en arguant qu'une de leurs erreurs était précisément de ne pas avoir respecté les règles de base de ce qu'est un véritable PPP, comme si ces règles étaient vraiment strictes.

Pour la suite des événements, les paris sont ouverts¹⁵⁹; pas morts, peut-être, mais pas forts, c'est certain. Il est vrai que le Québec a vu se développer une vaste et vigoureuse coalition regroupant à peu près tous les intervenants du milieu de la santé (médecins, infirmières et syndicats représentant les travailleuses de tous les corps de métiers des hôpitaux) ainsi que presque tous les acteurs appelés à se mobiliser lors de la construction d'hôpitaux : architectes, ingénieurs, entrepreneurs en construction, etc.¹⁶⁰. Sans que l'on puisse parler d'unanimité parfaite ou de consensus sur tous les éléments du dossier des hôpitaux en PPP, il n'en demeure pas moins que la levée de boucliers est spectaculaire, la grogne audible et la fronde profonde et enracinée : tout cela finit par faire un bon paquet d'électeurs. Par ailleurs, il faut se rappeler que le Québec n'est pas sur une planète à part et que les PPP n'ont pas dit leur dernier mot ailleurs. Il est clair que la crise financière pose partout des problèmes considérables, mais le gouvernement britannique, pour un, fait mine d'y croire encore; sans compter que le gouvernement conservateur canadien, légèrement décalé (de façon presque charmante), vient d'annoncer un appel de propositions pour de nouveaux projets de PPP, comme si de rien n'était¹⁶¹. À suivre.

Peu importe en réalité ce qu'il adviendra de la formule PPP en tant que telle¹⁶² : la contre-

¹⁵⁹ On m'a laissé entendre que les plus grands preneurs aux livres de Macao misaient sur l'abandon complet et définitif des projets de PPP au Québec et jouaient le maintien des PPP à 10 contre 1.

¹⁶⁰ J'y reviens au début du chapitre 6 Peu de concurrence, avant, pendant et après, avec une liste partielle des organismes membres de la coalition.

¹⁶¹ *Le ministre Flaherty applaudit au progrès du développement du marché canadien des partenariats public-privé*, Ottawa, le 15 septembre 2009 2009-086 <http://www.fin.gc.ca/n08/09-086-fra.asp>; « PPP Canada opens door for new projects. 21 September 2009. Canada's federal PPP office has issued its first call for project submissions to be funded from the C\$1.2bn (US\$1.1bn) P3 Canada Fund. Provinces and territorial governments now have until 30 October to submit project submissions for round one of the fund. The call was also issued to Indian and Northern Affairs Canada ». *PPP Bulletin*. (2009). « PPP Canada opens door for new projects », 21 septembre, <http://international.pppbulletin.com/news/view/14896>

¹⁶² Le gouvernement s'apprêterait à laisser tomber la composante financement. « L'appel d'offres obligeait les consortiums à emprunter les fonds nécessaires à la construction sur les marchés financiers. C'est le propre d'un PPP. Cette obligation semble subtilement disparaître. Depuis la crise, les institutions

révolution tranquille conservatrice a commencé bien avant que n'apparaissent les PPP et elle pourrait fort bien se poursuivre après leur mise au rancart – et c'est même d'ailleurs plus que probable¹⁶³. D'où l'intérêt d'affiner la compréhension d'une formule qui semblait indestructible hier encore et qui risque fort de se métamorphoser pour revenir en pleine forme, comme un virus mutant.

financières hésitent à prêter. Mais aucun des consortiums ne sera pénalisé s'il n'a pas trouvé le financement requis ». Noël. André. (2009). « CUSM : feu vert aux propositions non conformes », *La Presse*, mardi le 13 octobre, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/politique-quebecoise/200910/12/01-910642-cusm-feu-vert-aux-propositions-non-conformes.php>

¹⁶³ « Réunis en conseil général à Drummondville le week-end dernier, les 400 délégués du Parti libéral du Québec ont donné un mandat clair à la députation: il faut prendre le virage de la tarification dans les services publics [...].

À première vue, la préoccupation principale des militants du PLQ était l'état précaire des finances publiques. Mais quiconque a observé les gouvernements au cours des quinze dernières années doit se poser la question: ces gens veulent-ils vraiment sauver les services publics ou leur objectif n'est-il pas plutôt de réduire la place de l'État dans la société?

[...] Sommes-nous sur le point d'assister au retour en force des défenseurs du désengagement de l'État qui ont été contraints de se taire depuis le début de cette grave récession? »

Sansfaçon, Jean-Robert. (2009). « Tarification - Où s'en va le PLQ ? », *Le Devoir*, le mardi 29 septembre, <http://www.ledouvoir.com/2009/09/29/269199.html>

2. Les coûts d'un PPP

Le lecteur doit être informé que, dans le présent chapitre, j'enfonce des portes ouvertes : personne ne conteste que les coûts de financement du privé sont plus élevés que ceux du secteur public. En revanche, les propagandistes de la formule persistent à dire que les PPP permettraient de réaliser des économies substantielles alors qu'il paraît beaucoup plus raisonnable d'estimer que, en général, même en dehors des frais de financement, un PPP coûte plus cher. De toute façon, qu'importe si le PPP revient plus cher puisque, en fin de compte, on obtiendrait plus et mieux. On en aurait donc pour son argent? C'est l'objet du chapitre suivant. Réglons tout d'abord la question des coûts.

2.1 Les coûts de financement

Tout le monde – presque tout le monde reconnaît que le privé emprunte à des taux supérieurs à ceux qui sont consentis à un gouvernement¹⁶⁴ : « Acheter un hôpital en PPP, c'est comme payer sa maison au moyen de sa carte de crédit »¹⁶⁵. Or, pour un PPP précis, il n'est pas évident de calculer la différence entre le coût du financement par le privé et ce que le projet aurait coûté, en mode traditionnel, à l'aide d'un financement public classique, car les informations sont distribuées au compte-gouttes. Le mieux consiste à procéder par recoupements à partir d'informations indirectes, et les résultats seront forcément insatisfaisants. En dépit de ces difficultés et de ces limites indépassables, le désavantage du financement privé est tel que la différence apparaît tout de même énorme¹⁶⁶. Mais, je me répète, par manque

¹⁶⁴ Presque tout le monde, mis à part, entre autres, Benoît Aubert PDG de Cirano et professeur titulaire à HEC Montréal et un ou une éditorialiste de *The Gazette*; voir la section 1.3.2.1 L'emprunt « hors-bilan ».

¹⁶⁵ « Buying a hospital on PFI is like buying a house on your credit card », dixit Chris Edwards (économiste, University of East Anglia) dans un reportage intitulé « PFI hospital 'costing £20m more' », *BBC*, 1^{er} juin 2009, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/norfolk/8077611.stm

¹⁶⁶ Je le sais d'expérience pour me livrer, à l'occasion, à cet exercice périlleux. Francoeur, Louis-Gilles. (2007). « Le PPP de l'A25: zéro économies. Un chercheur de l'INRS démolit l'argument officiel », *Le Devoir*, 20 novembre, p. A1; Hamel, Pierre J. (2009). « Un partenariat public privé (PPP) à Beloeil. Le projet de construction du Centre multifonctionnel et de réfection de la patinoire intérieure », posté sur le site *Économie autrement* le 28 avril, <http://economieautrement.org/spip.php?article59>; Hamel, Pierre J. (2000). *Analyse comparée des recettes nettes obtenues de Stationnement de Montréal avec celles qui auraient pu être obtenues en conservant la gestion du stationnement en régie (1994-2024)*,

d'information, la démonstration ne peut pas être limpide ni irréfutable.

Voici pourquoi on ne peut se fier qu'à ceux qui ont vraiment accès à (presque) toute l'information disponible, soit les vérificateurs généraux qui sont à peu près les seules personnes à jouir de ce privilège (!). Dans un des très rares cas qui a fait l'objet d'un examen approfondi (à tout le moins, du côté ouest de l'Atlantique), celui de l'hôpital de Brampton, le Bureau du vérificateur général de l'Ontario estime, qu'à l'exclusion de tous les autres coûts, le financement privé a coûté 200 M\$ de plus que ce qu'il en aurait coûté avec un financement public¹⁶⁷; mentionnons que cet hôpital commandait un budget équivalant au tiers de celui d'un des mégahôpitaux montréalais. Toutes choses étant égales par ailleurs¹⁶⁸, une bête règle de trois laisserait entrevoir que le financement privé des mégahôpitaux montréalais pourrait coûter 1,2 G\$ de plus qu'un financement public – plus d'un milliard de surcoût! Il est donc vrai que le Québec est une société riche!

De toute façon, on ne s'éternisera pas sur cette question facile car les plus ardents promoteurs de la formule des PPP concèdent d'emblée que le financement privé coûte plus cher. Ainsi, dans la Foire aux questions (FAQ) du site de l'Agence des PPP, la réponse à la question n° 6 se lit comme suit :

pour le compte du vérificateur de la Ville de Montréal, Montréal : Groupe de recherche sur les infrastructures et les équipements urbains (GRIEU) et Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM), INRS-Urbanisation, 14p. <http://www.vrm.ca/stationnement.asp>

¹⁶⁷ La version française de cette très intéressante section du chapitre 3 compte 25 pages fascinantes : Bureau du vérificateur général de l'Ontario, *Rapport 2008*, chapitre 3, section 3.03 « Projet des partenariats entre les secteurs public et privé de l'Hôpital de Brampton » http://www.auditor.on.ca/fr/rapports_fr/fr08/303fr08.pdf;

Gilbert, Erika. (2009). « Failing grade for public-private partnership hospitals », *CMAJ (Canadian Medical Association Journal)* CMAJ • February 17, 2009; 180 (4). <http://www.cmaj.ca/cgi/content/full/180/4/380>

¹⁶⁸ « Toutes choses étant égales par ailleurs »! Il s'agit d'une clause exigeante et rarement respectée, ce n'est d'ailleurs pas le cas ici, ne serait-ce que parce que le contexte économique n'est plus du tout le même en raison de la crise financière – c'est pire encore : il serait donc abusif d'appliquer mécaniquement aux CHU montréalais le surcoût constaté dans le cas de l'hôpital de Brampton. C'est pourquoi le conditionnel s'impose. On permettra tout de même cette projection périlleuse ne serait-ce que pour saisir l'ampleur présumée des surcoûts.

« Bien qu'il soit vrai que le coût d'emprunt du secteur privé est invariablement plus élevé que celui du secteur public [...] »¹⁶⁹

Il faut profiter de ce rare consensus ralliant partisans et opposants pour engranger une des rares certitudes absolues en ce domaine :

le financement privé coûte plus cher que le financement public.

Le financement privé coûte plus cher. C'était déjà évident, clair et net depuis longtemps, bien avant que ne se déclenche la crise financière actuelle. Ce que la crise ajoute, c'est qu'il est parfois désormais impossible pour un consortium privé de trouver un financement, même en acceptant de payer beaucoup plus cher. Voici pourquoi les gouvernements interviennent et renoncent à la pureté du modèle PPP à la mode PFI. Les exemples s'accumulent depuis l'automne 2008¹⁷⁰.

D'ailleurs, le gouvernement du Québec apporterait dès le départ une partie importante du financement pour le centre de recherche du CHU (près de la moitié des coûts de construction)¹⁷¹, tout comme il a fait dans le cas de la salle de l'OSM, en apportant d'emblée le tiers du financement. Au passage, on notera le ridicule de l'affaire : le gouvernement a justifié son intervention pour un tiers, expliquant que le financement privé est plus cher que le financement public, tout en évitant de justifier pourquoi il persiste à payer trop cher pour les deux tiers provenant du privé.

« Québec consent à verser au consortium choisi le tiers du coût estimé de construction dès la fin des travaux. [...] La décision gouvernementale s'appuie sur l'observation des marchés mondiaux où les conditions de financement sont devenues très difficiles

¹⁶⁹ Foire aux questions (FAQ) du site de l'Agence des PPP, question n° 6,

http://www.ppp.gouv.qc.ca/index.asp?page=question_6_fr&lang=fr

¹⁷⁰ On l'a vu à la section 1.3.2.4 Une « Private » Finance Initiative de moins en moins privée.

Voir notamment Stueck, Wendy. (2009). « B.C. on the hook for \$3.3-billion Port Mann bridge », 27 février, *The Globe and Mail*; Stueck, Wendy. (2009). « Province to pay full \$2.5-billion after P3 deal collapses », 28 février, *The Globe and Mail*; Hencke, David. (2009). « Treasury rescues big building projects with £2bn injection », *The Guardian*, 3 mars, <http://www.guardian.co.uk/politics/2009/mar/03/treasury-economy-construction>

¹⁷¹ Lacoursière, Ariane et André Noël. (2009). « La facture augmente de 8 millions », *La Presse*, vendredi le 26 novembre, <http://www.cyberpresse.ca/dossiers/le-projet-du-chum/200911/26/01-925553-la-facture-augmente-de-8-millions.php>

pour les entreprises privées, a expliqué hier Hugo Delaney de l'Agence des partenariats public-privé. «Le gouvernement a constaté l'écart entre ses propres taux et les taux de financement que peut obtenir le privé. En agissant ainsi, ça lui coûte moins cher», a précisé M. Delaney ». ¹⁷²

2.2 Les coûts globaux

Au Québec, depuis longtemps, on a cessé de prétendre que le financement privé serait plus intéressant. Mais on fait désormais valoir que, globalement, les PPP demeureraient néanmoins financièrement avantageux : les économies réalisées par ailleurs (par un design innovateur apportant des solutions inédites, par une meilleure efficacité au moment de la construction – concernant notamment le respect des devis et des échéanciers – et par une gestion plus astucieuse des opérations, par une plus grande rigueur dans l'entretien des infrastructures tout au long du contrat et ainsi de suite) permettraient de compenser le surcoût objectif dû au taux d'emprunt consenti aux entreprises privées. Ainsi, toujours dans FAQ du site de l'Agence des PPP, la réponse à la question n° 6 se lit comme suit :

« Bien qu'il soit vrai que le coût d'emprunt du secteur privé est invariablement plus élevé que celui du secteur public, ceci ne constitue qu'une partie du calcul qui doit être pris en considération » ¹⁷³

Avec un PPP, il n'y a pas que les coûts de financement qui soient plus élevés : les coûts et les délais de la toute première phase sont considérablement supérieurs ¹⁷⁴, notamment à cause de la présence nombreuse de consultants (et sans que ces coûts ne soient toujours

¹⁷² Lévesque, Kathleen. (2009). « Nouvelle salle de concert de l'OSM. Un PPP moins risqué... pour le secteur privé », *Le Devoir*, 12 février, p. A3; voir aussi Lévesque, Kathleen. (2009). « PPP: Québec assumera plus de risques. Feu vert à l'appel de propositions du CHUM », *Le Devoir*, 10 mars, p. A1

¹⁷³ Foire aux questions (FAQ) du site de l'Agence des PPP, question n° 6,

http://www.ppp.gouv.qc.ca/index.asp?page=question_6_fr&lang=fr

¹⁷⁴ Hill, Amelia et Max Rashbrooke. (2009). « Cost of school rebuilding programme soars Building Schools for the Future scheme is three years behind schedule », *The Observer*, 30 août, <http://www.guardian.co.uk/education/2009/aug/30/building-schools-future-planning-costs>

comptabilisés correctement, en diminuant ainsi le coût apparent d'un PPP¹⁷⁵), sans compter les faux frais qu'entraîne un fonctionnement hyper-bureaucratisé. En effet, en PPP, non seulement il faut s'acquitter de toutes les dépenses liées à la rédaction et à la négociation d'un volumineux contrat, mais encore il en coûtera aussi énormément cher tout au long des 30 ou 35 ans que dure l'entente. Comme on le répétera souvent, la moindre tentative visant à modifier un tant soit peu ce qui est prévu au contrat (et c'est pire quand ce n'est pas prévu!) nécessite l'organisation d'un marathon de négociations et la présence d'avocats marathoniens qui ne sont pas trop mal rémunérés.

Qu'en est-il des coûts totaux, globalement? La vérité est qu'il est pour ainsi dire impossible de se faire une idée par soi-même sur les avantages supposés des PPP, à cause du manque de transparence. Pourtant, même en faisant abstraction des coûts de financement, on peut presque être certain que les PPP sont plus chers, essentiellement à cause de ce que nous en disent les vérificateurs généraux.

Quelques valeureux chercheurs tentent, tant bien que mal, de tirer parti des bribes d'information disponibles, mais ils doivent composer avec l'opacité entretenue autour des PPP¹⁷⁶.

« Il est possible de quantifier une partie des coûts additionnels [imputables au recours à un PPP], comme le coût du financement privé. Mais d'autres coûts sont invisibles. »¹⁷⁷

¹⁷⁵ Le partenaire public du PPP de l'hôpital de Brampton « [...] et le Ministère ont engagé une soixantaine de consultants juridiques, techniques, financiers et autres à un coût total d'environ 34 millions de dollars, dont 28 millions étaient liés aux travaux associés à l'approche P3 mais sans être inclus dans les coûts de l'entente P3. Nous reconnaissons qu'il sera nécessaire d'obtenir d'autres services professionnels étant donné la nouveauté du processus P3, mais nous restons d'avis qu'une partie substantielle des coûts professionnels liés à l'entente P3 aurait dû être incluse dans la comparaison des coûts ».

Bureau du vérificateur général de l'Ontario, *Rapport 2008*, chapitre 3, section 3.03

« Projet des partenariats entre les secteurs public et privé de l'Hôpital de Brampton », p.123

http://www.auditor.on.ca/fr/rapports_fr/fr08/303fr08.pdf

¹⁷⁶ Voir la section 4. La transparence affichée, l'opacité entretenue

¹⁷⁷ « Some additional costs, such as the additional cost of private finance, are quantifiable.

But others are invisible ». Shaoul, Jean, Anne Stafford et Pamela Stapleton. (2009). « NHS capital investment and PFI : from central responsibility to local affordability », document de travail, 30 p., p.25

Edwards estime que, dans le cas d'un hôpital de 987 lits, le Norfolk and Norwich University Hospital (NNUH), un des tout premiers à avoir été construit en mode PPP, le recours à la formule PPP aurait entraîné un surcoût de 217 M£ (un peu plus de 400 M\$).¹⁷⁸

Les conseils d'établissement sont généralement en mesure de procéder eux-mêmes à de tels calculs (ou de recourir à quelqu'un d'autre) et les conclusions vont généralement dans le même sens. Rarement, ces comparaisons peuvent-elles être consultées, le plus souvent à la faveur d'un recours en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Ce fut le cas en 2005 en ce qui concerne le centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) Saint-Charles. On a ainsi appris que

« [...]es comptables [la firme Mallette services-conseil] avaient conclu que la construction en mode PPP d'un nouveau CHSLD attendant à un CLSC aurait coûté 56,6 millions en mode PPP, contre 42,2 millions en mode traditionnel ». ¹⁷⁹

Les vérificateurs généraux sont les seuls analystes indépendants à avoir accès à l'ensemble du dossier (mais cela n'est pas si fréquent). Lorsque c'est le cas, leur bilan des PPP n'est généralement pas très favorable. En décembre 2008, le Bureau du vérificateur général de l'Ontario, a conclu que, même en faisant abstraction du coût de financement, l'un des deux premiers hôpitaux à y être construit en mode PPP (l'autre étant le Royal Ottawa, dont on reparlera à la section 3.1.1) a d'ores et déjà coûté bien plus cher qu'il n'aurait coûté en mode traditionnel¹⁸⁰ (et on n'en est qu'au début des 25 ans du contrat).

La Cour des comptes, vérificateur général de France, en vient régulièrement au même constat :

¹⁷⁸ Bowcott, Owen. (2009). « PFI has been a wasteful way to build new hospitals, says study », 1^{er} juin, <http://www.guardian.co.uk/society/2009/jun/01/nhs-health>; Edwards, Chris. (2009). *Private Gain and Public Loss; the Private Finance Initiative (PFI) and the Norfolk and Norwich University Hospital (NNUH); a Case Study*, 108p. rapport mis en ligne en juin, <http://www.uea.ac.uk/dev/faculty/Edwards>

¹⁷⁹ Tremblay, Jacinthe. (2008). « En attendant les PPP. Des partenariats novateurs se multiplient partout au Québec », *Le Devoir*, 27 septembre 2008, p. B3; le rapport en question : Mallette. (2004). *Étude comparative entre le mode de prestation conventionnel et le mode PAPP* [Partenariat d'affaires public-privé] visant le projet de relocalisation de la Résidence Saint-Charles, rapport présenté au Centre de santé et des services sociaux de Québec-Sud, version datée du 23 novembre, 26p. et annexes

¹⁸⁰ Bureau du vérificateur général de l'Ontario, *Rapport 2008*, chapitre 3, section 3.03 « Projet des partenariats entre les secteurs public et privé de l'Hôpital de Brampton » http://www.auditor.on.ca/fr/rapports_fr/fr08/303fr08.pdf

« La Cour invite à une réflexion approfondie sur l'intérêt réel de ces formules innovantes qui n'offrent d'avantages qu'à court terme et s'avèrent finalement onéreuses à moyen et long termes. »¹⁸¹

2.2.1 Le comparateur public

Afin de déterminer si, pour tel projet particulier, un PPP a de bonnes chances de s'avérer avantageux, ne serait-ce que sur le strict plan financier, il faudrait pouvoir analyser le bilan *pro forma* du consortium privé (dont l'essentiel est invisible au nom de la protection du secret commercial) et le comparer au bilan *pro forma* du projet tel qu'il serait mené en mode « traditionnel » (avec appel d'offres et sélection des entrepreneurs privés appelés à intervenir à différentes étapes du projet, etc.). Comme la construction de cette pseudo-proposition de rechange n'a vraiment d'autre raison d'être que de servir de faire-valoir au PPP, c'est généralement assez mal fait, comme dans le cas de l'hôpital ontarien : certains coûts sont comptabilisés deux fois, certains n'auraient pas dû l'être alors que d'autres sont ignorés bien qu'ils auraient dû entrer dans les calculs et, comme de raison, ces erreurs grossières désavantagent toujours l'hypothèse d'une réalisation en mode conventionnel¹⁸².

¹⁸¹ Cour des Comptes. (2008). *Rapport public annuel 2008*, 1^{ère} partie : « Observations des juridictions financières », 694 p., p.675 <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPA/RPA-integral1.pdf>

¹⁸² Il est tout à fait étonnant ☺ de constater la curieuse récurrence de ces erreurs comptables qui désavantagent systématiquement l'hypothèse d'une réalisation en mode conventionnel, qui donc trichent avec les chiffres pour mettre de l'avant l'hypothèse du PPP, comme si les comptables responsables de ces comparaisons entre conventionnel et PPP n'étaient pas toujours très consciencieux. C'est ainsi que, à l'autre bout de la planète, dans le cas du projet Skye Bridge, en Grande-Bretagne, un comptable incompetent ou inattentif ou malintentionné – on ne le saura jamais – a avantage l'hypothèse PPP en calculant l'inflation deux fois : avec PPP, les « loyers » sont généralement d'un même montant tout au long de la période et le fait d'utiliser un taux d'intérêt élevé atténue le poids des sommes à verser à la fin du contrat, ce qui fait paraître le PPP moins cher que le mode conventionnel, où les sorties d'argent se font pendant les premières années. Concrètement, on a converti tous les montants, sur toute la période, en prix de 1991, ce qui est tout à fait recommandable; parallèlement, on a escompté toutes les entrées et les sorties de fonds pour en avoir plutôt la valeur actuelle, ce qui est tout à fait correct. Ce qui est une erreur, c'est de faire les deux opérations : on a escompté avec un taux d'escompte qui inclut l'inflation, ce qui aurait été bien et bien suffisant, mais on avait également désinflationné les prix en les ramenant tous à des prix de 1991. Shaoul, Jean, Anne Stafford et Pamela

« Le consultant engagé par le Ministère pour examiner l'estimation du WOHC [William Osler Health Centre WOHC, l'équivalent d'une agence régionale québécoise, qui sert Etobicoke, Brampton et les environs] a indiqué que **les coûts de conception et de construction par le gouvernement pouvaient avoir été surestimés** d'un montant total net de près de 44 millions (en dollars de 2003). En nous fondant sur l'analyse qui précède, nous croyons que la surévaluation pourrait être encore plus élevée. [...]

Estimation du coût des services non cliniques

Selon l'entente P3 [PPP] du Projet, le consortium du secteur privé est chargé de fournir les services non cliniques, dont les services de buanderie et d'entretien ménager, le transport des patients à l'intérieur de l'hôpital, la préparation des aliments pour les patients et d'autres parties, la gestion du matériel, la sécurité, le fonctionnement et l'entretien des installations. Comme dans la comparaison des coûts de conception et de construction, le coût de ces services non cliniques semblait lui aussi beaucoup moins élevé aux termes d'une entente P3 qu'en régime d'approvisionnement traditionnel [...]. **Notre examen indiquait toutefois que le coût de la prestation de ces services par l'hôpital même plutôt que dans le cadre d'un contrat P3 avait été surestimé** de 582 millions de dollars (245 millions en dollars de 2003). Nous avons revu nos calculs avec un expert en évaluation d'entreprise, qui s'est dit d'accord avec notre évaluation.

Nous avons relevé quatre postes qui auraient dû être exclus de l'analyse par le WOHC du coût estimatif de la prestation des services par le gouvernement **et deux autres qui auraient dû s'y ajouter**. Le consultant du Ministère a lui aussi signalé plusieurs de ces postes; le WOHC n'a toutefois pas donné suite à ses préoccupations ». [pjh : je souligne]¹⁸³

Quand on veut noyer son chien, on dit qu'il a la rage et quand on veut saborder le cheminement classique au profit de l'option PPP, il suffit parfois de souligner tel désavantage potentiel ou de sous-estimer tel avantage présumé.

Stapleton. (2009). « Bridging the gap? Financing the Dartford and Skye bridges in the UK », document de travail (version de juin), 14 p., p.6

¹⁸³ Bureau du vérificateur général de l'Ontario, *Rapport 2008*, chapitre 3, section 3.03

« Projet des partenariats entre les secteurs public et privé de l'Hôpital de Brampton », p.131-133

http://www.auditor.on.ca/fr/rapports_fr/fr08/303fr08.pdf

L'équipe du vérificateur général britannique dédiée à l'étude des PPP note que, très souvent, l'exercice du comparateur public ne dégage qu'une très faible différence entre les coûts en PPP et ceux du mode conventionnel; ces vérificateurs se permettent même d'être malicieux en rapportant un cas de truquage contrôlé : désireux de faire paraître le PPP plus avantageux que le mode conventionnel pour un projet d'hôpital, un consultant a appuyé très fort sur son crayon mais tout en prenant soin de ne pas dépasser les limites de la crédibilité et des apparences acceptables, en espérant ne pas laisser de traces – raté!

« Le conseiller du West Middlesex Hospital Trust s'est efforcé de faire de légers ajustements à l'évaluation du projet en mode conventionnel, à l'intérieur de ce qui serait considéré comme une erreur humaine, de sorte que le PPP semble un tantinet moins cher que le mode conventionnel »¹⁸⁴.

Dans un autre rapport, les gens du vérificateur général britannique vont au-delà de la retenue, de la réserve et de la bienséance qui caractérisent la profession : ils écrivent noir sur blanc qu'ils constatent des cas de manipulations des données, pour faire gagner l'option PPP.

« La volonté de montrer que le PPP est meilleur marché que le comparateur public a conduit à manipuler les calculs et à interpréter incorrectement les résultats. [...] Certains comparateurs publics ont été manipulés pour obtenir les résultats souhaités »¹⁸⁵.

¹⁸⁴ « The West Middlesex Hospital Trust's advisers strove to make slight adjustments to the PSC within the range of human error to make the PFI cost appear marginally cheaper than the PSC ». Humpherson, Ed, David Finlay, Patricia Leahy et Joshua Reddaway, avec la collaboration de Manuel Llorca et de Michael Prest (NAO Private Finance Team). (2009). *Private Finance Projects*, Londres : National Audit Office (NAO), 69 p., p.47 http://www.nao.org.uk/publications/0809/private_finance_projects.aspx; on parle également d'erreurs systématiques et de manipulations en p.46.

¹⁸⁵ «To justify the PFI option, departments have relied too heavily on public sector comparators. These have often been used incorrectly as a pass or fail test; have been given a spurious precision which is not justified by the uncertainties involved in their calculation; or have been manipulated to get the desired result [...] the desire to show that the PFI deal is "cheaper" than the public sector comparator has led to manipulation of the underlying calculations and erroneous interpretation of the results. [...] Some public sector comparators have been manipulated to get the desired result ». Committee of Public Accounts. (2003). *Delivering better value for money from the Private Finance Initiative*, Twenty-eighth Report of Session 2002-03, HC 764, Londres: House of Commons, p.3, 7 et 17 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmpublic/764/764.pdf>

En janvier 2009, la journaliste Ariane Lacoursière rapportait les propos d'un ex-consultant du CHUM, qui avait travaillé sur une évaluation préliminaire du bien-fondé ou non du recours à la formule PPP.

« [...] Les résultats de cette analyse sont contenus dans les dossiers d'affaires initiaux (DAI) du CHUM. Selon M. Brunel, les DAI ne sont "ni rigoureux ni fiables". Ils vantent volontairement le mode PPP et dénigrent sans raison le mode conventionnel.

Les DAI prévoient que la construction du CHUM en mode conventionnel engendrerait des coûts de 24% supérieurs au mode PPP. M. Brunel estime que ces prévisions sont fausses. "Les risques les plus farfelus ont été imaginés pour le mode conventionnel public et les risques les plus probables ignorés pour le mode PPP", dit-il. [...]

Il cite en exemple le dossier du stationnement du futur CHUM. Dans la première projection qu'il dit avoir lui-même dressée, M. Brunel a estimé qu'un stationnement construit en mode conventionnel générerait une rentabilité de 15%. Mais des ajustements ont été apportés. "On a changé la prévision pour dire que le stationnement générerait un déficit", déplore-t-il ». ¹⁸⁶

Quoi qu'il en soit, ces exemples, comme bien d'autres, montrent bien que les avantages supposés du mode PPP ne sont pas « évidents », tellement peu évidents qu'il faut parfois trafiquer les chiffres pour leur donner un (gros) coup de pouce.

Pour l'hôpital de Brampton, le rapport du vérificateur général de l'Ontario semble s'en tenir à l'hypothèse de l'incompétence crasse. Dans le cas du West Middlesex, son homologue britannique serait plutôt enclin à croire que tant d'incompétence dépasse les bornes et qu'elle paraît trop maquillée pour qu'elle soit vraie : sans que le vérificateur britannique n'écrive en ces termes, ce qui est décrit correspond davantage à un cas de fraude intellectuelle, pour dire le moins. Dans un autre rapport, le vérificateur général britannique écrit cette fois sans retenue (et deux fois plutôt qu'une) que les calculs sont manipulés pour obtenir les résultats souhaités et faire paraître avantageux le PPP.

En somme, on oublie certains aspects de la question et on ne calcule rien du tout; pour d'autres

¹⁸⁶ Lacoursière, Ariane. (2009). « Construction du CHUM en ppp. Une « folie », selon un ex-consultant », *La Presse*, mercredi 14 janvier, p. A4, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/sante/200901/14/01-817393-chum-une-folie-selon-un-ex-consultant.php>

éléments, on calcule deux fois; pour d'autres encore, on base les calculs sur des hypothèses « irréalistes » et biaisées; et bien entendu, dans tous les cas, toutes ces omissions et toutes ces « erreurs » vont chaque fois peser du même côté de la balance : ce sont toujours des coûts qui s'ajoutent au mode conventionnel alors que toutes les économies allègent l'option PPP. Comme par magie, cela contribue lourdement à faire « gagner » l'option PPP. On pourrait presque en rire lorsque cela se produit ailleurs, très loin de chez-nous; mais voici qu'on apprend que la tricherie systémique a eu pour objectif de faire gagner l'option PPP dans le cas des projets de CHU montréalais : la bonne grosse blague aux dépens des contribuables devient subitement (un peu) moins comique.

Un rapport du vérificateur général du Québec¹⁸⁷ met en lumière des « erreurs » systématiques pratiquement semblables à celles qui affligeaient son homologue ontarien et des stratagèmes alambiqués tout à fait comparables et quasiment le même bidouillage de données qui attristaient leurs confrères britanniques : quelle stupéfaction ☺!

Par exemple, le cas de l'entretien des immeubles. L'Agence des PPP a calculé que le secteur public agirait de façon tellement incroyablement bête que cela finirait par coûter très cher, alors que le privé, en PPP, agirait comme un élève modèle : fort de cette révélation qu'il est plus astucieux de se comporter intelligemment que naïvement, l'Agence affichait comme « résultat » qu'il serait plus avantageux de procéder en PPP. Des hypothèses loufoques sur l'archi-mauvais entretien en mode conventionnel et les coûts présumés qui en découlent « [...] expliquent une bonne partie de l'avantage des PPP sur le mode traditionnel du secteur public » (page 5-3); plus précisément, « [s]i de tels déficits n'avaient pas été ajoutés au CSP [comparateur du secteur public], les écarts favorables au mode PPP auraient été réduits

¹⁸⁷ Laflamme, Sylvie, Michelle Gravel, Sylvie Lessard, Sylvain Roy et Dolorès Thibeault. (2009). Chapitre 5 « Vigie relative aux projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal – Partenariats public-privé », *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010*, Tome II, Québec : Vérificateur général du Québec, pagination multiple (Acrobate compte un total de 236 pages), mis en ligne le 18 novembre, p.5-1 – 5-47. Je recommande vivement la lecture de ce chapitre proprement édifiant : si, après cette expérience bouleversante, des doutes subsistaient quant au superbe trucage auquel s'est livré l'Agence pour vendre les PPP, c'est bien qu'il n'y a pas pire aveugle que celui qui ne veut pas voir. Pour les pages qui suivent (dans la présente sous-section), je ne répéterai inutilement cette référence au long : à moins que ce ne soit pas suffisamment évident, je me contenterai généralement de préciser la page et, le cas échéant, le numéro du paragraphe (car les comptables aiment bien écrire en numérotant leurs paragraphes).

de moitié » (paragraphe 5.96, page 5-27). C'était sans doute pour faire preuve d'originalité, toujours est-il que l'Agence des PPP du Québec a ainsi innové en introduisant dans les calculs cet élément du déficit d'entretien; en effet l'équipe du vérificateur n'a pas retrouvé la prise en compte du déficit d'entretien ailleurs dans des projets semblables : « [...] nous avons étudié des dossiers d'affaires de projets dans le domaine de la santé dans des administrations qui utilisent le PPP comme mode de réalisation [...]. Aucun de ces dossiers ne tient compte d'un tel déficit d'entretien et de renouvellement d'actifs dans les calculs du CSP [comparateur du secteur public] » (paragraphe 5.95, page 5-27).

« Coûts et déficit d'entretien et de renouvellement des actifs.

Les hypothèses retenues quant aux coûts et au déficit d'entretien et de renouvellement des actifs expliquent une bonne partie de l'avantage des PPP sur le mode traditionnel du secteur public. Certaines de ces hypothèses ne sont pas appropriées et accentuent de manière exagérée l'écart en faveur du mode PPP.

- Les analyses attribuent au secteur public un déficit irréaliste en ce qui a trait à l'entretien et au renouvellement des actifs et contraire aux dispositions de la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques*.
- PPP Québec estime que le secteur public, s'il choisit le mode traditionnel, laissera la situation se détériorer de façon telle que le déficit cumulé d'entretien et de renouvellement des immeubles du CHUM et du CUSM totaliserait plus de 9,4 milliards de dollars après 30 ans, ce qui représente un indice de vétusté physique irréaliste de 94 p. cent » (page 5-3) ».

« Un indice de vétusté physique [...] de 94 p. cent », en français, cela équivaut à calculer que l'immeuble est presque complètement fini et qu'il est tout juste bon à démolir, après trente ans. Mais n'est-il pas vrai que les autorités publiques laissent dépérir les infrastructures publiques? L'équipe du vérificateur a voulu savoir ce qu'il en était dans les hôpitaux québécois, pour vrai.

« Il existe un écart important entre cet indice [de 94 %] découlant des hypothèses utilisées et ceux que [la firme d'experts-conseils, mandatée par l'Agence] a présentés dans son étude, qui comprend un exercice d'étalonnage réalisé auprès de 6 centres hospitaliers québécois, dont les immeubles avaient entre 10 et 30 ans. Cet étalonnage révélait un indice de vétusté physique variant de 4 à 14 p. cent » (paragraphe 5.90, page 5-26) ».

Je répète que le présumé déficit d'entretien, fondé sur un indice de vétusté physique irréaliste, contribue, à lui seul, pour la moitié de l'avantage calculé des PPP sur le mode conventionnel. Une autre bonne moitié se trouve du côté du taux d'actualisation, comme on le verra ci-après.

Il suffit d'imaginer un instant que tous ces trucages (ontariens, britanniques et québécois) auraient été fait par des fonctionnaires qui auraient ainsi comploté pour faire gagner le mode conventionnel d'une courte tête : qu'est-ce qu'on n'aurait pas entendu et lu sur ces falsificateurs sans foi ni loi qui n'auraient pas hésité à truander la réalité pour mieux abattre le mode PPP? Mais voici que la tromperie est le fait de partisans des PPP. Il faudrait reprendre les sobres propos des vérificateurs pour dénoncer vertement le recours au mensonge pour vendre les PPP coûte que coûte. Il faut parfois savoir s'indigner.

Un outil redoutable pour noyer son chien en douce et couler le mode conventionnel, c'est un taux d'actualisation trop élevé : il s'agit d'une arme pernicieusement efficace qui présente l'immense avantage de ne pas avoir l'air d'une arme – on dirait un banal exercice comptable, parfaitement inoffensif, presque incontestable et même neutre (comme si la comptabilité pouvait être neutre, alors qu'elle procède forcément d'un point de vue).

2.2.2 Le taux d'actualisation

Les guides d'évaluation des PPP préparés par les agences qui en font la promotion comprennent une martingale nommée « Comparateur public » (à laquelle je viens tout juste de faire brièvement allusion); la comparaison y est faussée en faveur de la solution PPP par de petites manipulations pas très orthodoxes (et même, on vient de le voir, des erreurs trop bêtes et surtout trop systématiques pour que ce ne soit pas louche). Mais la balance penche aussi en faveur des PPP grâce à un autre (hénaurme) coup de pouce systématique : l'utilisation anodine d'un taux d'actualisation beaucoup trop élevé¹⁸⁸.

¹⁸⁸ Pollock, Allyson, David Price et Stewart Player. (2005). *The Private Finance Initiative: A policy built on sand. An examination of the Treasury's evidence base for cost and time overrun data in value for money policy and appraisal*, rapport réalisé à la demande du syndicat britannique UNISON, par des chercheurs du Public Health Policy Unit, UCL (University College London), 22 p.,

http://www.health.ed.ac.uk/CIPHP/publications/unison_2005_pfi_a_policy_built_on_sand_pollock.pdf ;

Pollock Allyson M., David Price et Stewart Player. (2007). « An examination of the UK Treasury's

L'avenir est toujours plus ou moins incertain et il est toujours moins risqué d'avoir en poche ce qui nous est dû, plutôt que de devoir espérer que notre débiteur sera bien en mesure de nous payer à l'échéance (et qu'il voudra bien le faire).

« Un tiens vaut mieux que deux tu l'auras »¹⁸⁹.

On exige un taux d'intérêt en partie pour se payer du service que l'on rend (c'est le juste loyer de l'argent), mais aussi en partie pour couvrir le risque et compenser les pertes qu'on finira inévitablement par essayer : un jour ou l'autre, à force de prêter à tout un ensemble de gens honnêtes, l'un ou l'autre finira par avoir des ennuis au point de ne pas pouvoir rembourser la somme empruntée.

Le taux d'actualisation est donc, notamment, une mesure du risque. On escomptera les revenus futurs d'une opération risquée en exigeant un taux d'actualisation élevé. Inversement, une opération sans grand risque commandera un taux d'actualisation relativement faible. En toute logique, le taux d'actualisation retenu pour un projet impliquant un service public classique devrait être assez faible : à tout prendre, c'est même une des opérations les plus sûres que l'on puisse imaginer, surtout par les temps qui courent.

Pour qui se soucie de l'intérêt public, une règle à suivre serait de choisir un taux d'actualisation qui corresponde au taux auquel la municipalité ou l'État réalise ses emprunts.

Il faut constamment garder en tête que les promoteurs d'un PPP auront toujours intérêt à ce que le taux d'actualisation retenu soit le plus élevé possible.

Plus le taux d'actualisation est élevé, plus une somme déboursée dans 30 ans semble légère et plus il paraît coûteux de payer une forte somme en début de période; inversement, plus ce taux est bas, plus l'avenir prend du poids.

La façon traditionnelle (le mode conventionnel) implique généralement que le public doive payer une forte somme au tout début du projet. De façon tout à fait différente, le PPP échelonne les paiements tout au long de la période. En choisissant d'adopter un taux d'actualisation élevé, comme le suggèrent les vendeurs de la formule PPP, on aboutit à des calculs qui alourdissent automatiquement le poids de l'investissement initial tout en minimisant subrepticement mais systématiquement les paiements éloignés dans le temps. C'est d'ailleurs ce que souligne à juste

evidence base for cost and time overrun data in UK value-for-money policy and appraisal », *Public Money and Management*, vol. 27, pp. 127-33.

¹⁸⁹ Et, si c'est vraiment risqué, « que trois ou quatre tu l'auras »

titre l'équipe du vérificateur général du Québec.

« Le taux d'actualisation peut influencer le choix du mode de réalisation d'un projet : un taux élevé favorise les modes de réalisation dont une grande partie des dépenses sont échelonnées sur une longue période »¹⁹⁰.

Une légère différence dans le taux d'actualisation utilisé et le portrait d'ensemble en est complètement chamboulé. Or, l'Agence des PPP a préféré utiliser un taux de 8 % pour l'évaluation des projets des CHU, pendant que la même Agence utilisait un taux 6,5 % pour l'évaluation d'autres projets.

« Dès novembre 2006, PPP Québec adoptait un taux d'actualisation de 8 p. cent pour les dossiers des CHU. Cependant, des appels de propositions lancés avant et après cette date pour d'autres projets utilisaient un taux d'actualisation de 6,5 p. cent, entre autres pour un projet dans le secteur de la santé [en juin 2008...] [paragraphe 5.103, page 5-27]

PPP Québec n'a pas justifié l'utilisation de taux différents au cours d'une période similaire [paragraphe 5.104, page 5-27] »

Or, ça change pratiquement tout.

« La réduction du taux d'actualisation de 8 à 6,5 p. cent fait passer l'avantage du mode PPP de 9,5 à 1,3 p. cent [paragraphe 5.114, page 5-34] ».

Autrement dit, même après avoir traficoté le calcul des risques, un taux d'actualisation réduit ferait pratiquement tomber à zéro l'avantage « calculé » pour le mode PPP. Et encore : ce taux de 6,5 % demeure d'ailleurs bien trop élevé. En fait, l'équipe du vérificateur montre bien que de très légères variations dans les hypothèses utilisées par l'Agence (concernant le taux d'actualisation mais aussi certaines hypothèses quant aux risques et d'autres encore) produisent des résultats complètement inversés : en déplaçant un tout petit peu les curseurs, on ne pourrait que conclure à l'avantage du mode conventionnel (voir paragraphe 5.114, page

¹⁹⁰ Laflamme, Sylvie, Michelle Gravel, Sylvie Lessard, Sylvain Roy et Dolorès Thibeault. (2009). Chapitre 5 « Vigie relative aux projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal – Partenariats public-privé », *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010*, Tome II, Québec : Vérificateur général du Québec, pagination multiple (Acrobate compte un total de 236 pages), mis en ligne le 18 novembre, p.5-1 – 5-47, paragraphe 5.19, page 5-11.

5-34). Il faut toujours faire des tests de sensibilité : lorsque les calculs paraissent trop fragiles, lorsque la démonstration manque de « robustesse » comme on dit pour ce genre d'exercice, il vaut mieux ne pas trop s'y fier.

L'utilisation d'un taux d'actualisation illustre précisément le piège que tendent les PPP : les promoteurs des PPP voudraient qu'on braque son attention sur ce qui arrive maintenant et demain et qu'on prête moins d'attention à ce qu'il adviendra après-demain. En acceptant de travailler avec un taux d'actualisation trop élevé, comme ce que préconisent les partisans des PPP, on introduit un ver dans la pomme, et le résultat que produit « d'elle-même » la boîte noire est mécaniquement inéluctable :

la série de « paiements faciles » étalés sur 35 ans aura toujours l'air moins lourde qu'un seul bon gros déboursé payé comptant dès le premier jour.

Avec un taux élevé, le choix de la privatisation ou du PPP s'imposera « automatiquement », presque objectivement. N'est-ce pas merveilleux ?

Avec un taux d'actualisation élevé, le présent a plus de poids que l'avenir. C'est vrai pour l'achat comme pour la vente. Ainsi, de la même façon, un taux d'actualisation élevé fera paraître avantageux de vendre maintenant plutôt que d'encaisser une série éternelle de rentrées échelonnées sur une très longue période. Ce fut par exemple le cas lors de la privatisation des autoroutes françaises, où il a paru avantageux de brader une poule aux œufs d'or, qui pondra toute sa vie de poule, contre ce qui semblait être une belle somme *cash*, là, tout de suite, maintenant.

Avec des taux élevés dans les scénarios de PPP, la tendance est de valoriser le « ici et maintenant » au détriment du « ailleurs et demain ». Autrement dit, comme cela se fait généralement pour les investissements privés, la structure d'évaluation des coûts d'un PPP tient compte essentiellement de ce qui se passera à très court terme en laissant dans l'ombre ce qui adviendra après-demain. Or, une réorientation vers le développement viable exigerait au contraire une meilleure prise en compte de ce qui arrivera à nos enfants et à nos petits-enfants.

En somme, le financement privé est très certainement plus coûteux que le financement public, l'affaire est entendue. De même, au-delà des coûts de financement, il semble tout à fait raisonnable de croire que, globalement, les PPP sont plus coûteux que les projets en mode conventionnel, du moins si on se fie au jugement des vérificateurs généraux.

2.3 Les PPP du point de vue des investisseurs

Un PPP peut être formidablement intéressant pour les partenaires privés : on parle parfois de rendement de 20 %¹⁹¹, voire de 58 %¹⁹².

On peut souligner qu'en faisant la promotion des PPP, un des objectifs mis de l'avant par nos gouvernements est de créer de nouvelles occasions d'affaires aux investisseurs. Un virage vers les PPP permettrait aux gestionnaires des fonds de pension d'ici d'investir ici (comme ils le font déjà ailleurs) dans des opérations stables et solides comme les services d'eaux municipaux; on insiste notamment sur le fait que nos fonds de pension (qui sont responsables de faire fructifier nos épargnes) en sont réduits à chercher ailleurs des occasions d'investir dans l'eau ou dans les transports en commun. Le ministre fédéral ne disait pas autrement :

« L'un des grands défis consiste à maximiser l'impact des dépenses fédérales. On peut y parvenir en tirant parti de sources de financement novatrices par l'entremise de partenariats public-privé (PPP). Un recours accru aux PPP offrira aussi aux caisses de retraite et aux autres investisseurs canadiens la possibilité de participer à des projets d'infrastructure au Canada plutôt que d'avoir à le faire à l'étranger, comme c'est souvent le cas maintenant »¹⁹³.

Incidentement, cela revient à admettre (l'évidence) que les PPP offrent aux investisseurs un meilleur rendement que les obligations gouvernementales qui, normalement, financent les mêmes services publics.

Il est certain que la Caisse de dépôt et placement du Québec¹⁹⁴, Teachers' ¹⁹⁵ et autres

¹⁹¹ Shaoul, Jean, Anne Stafford et Pamela Stapleton. (2009). « Bridging the gap? Financing the Dartford and Skye bridges in the UK », document de travail, 14 p., p.6

¹⁹² « PFI hospitals 'hit patient care' », *BBC*, 12 juin 2007, http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/file_on_4/6740895.stm

¹⁹³ Flaherty, Jim. (2006). *Avantage Canada – Bâtir une économie forte pour les Canadiens et La Mise à jour économique et financière* (Document déposé parallèlement à *La Mise à jour économique et financière 2006*) Chapitre 4 « Investir en vue d'une croissance durable », Dernière mise à jour : 2006-11-23, <http://www.fin.gc.ca/ec2006/plan/plc4f.html>

¹⁹⁴ Caisse de dépôt et placement du Québec. (2006). « Les infrastructures, un secteur de choix pour les investisseurs institutionnels », *Perspectives*, vol.2, n°1, p. 1-3 http://www.cdp.ca/media/Perspective_printemps06_fr.pdf

OMERS¹⁹⁶ de ce monde, mais aussi quantité de banques et de fonds d'investissement privés (l'australienne Macquarie, la franco-belge Dexia et autres¹⁹⁷) ont tout intérêt à voir se développer les PPP : ils l'expriment clairement sur toutes les tribunes qui s'offrent à eux.

Comment concilier l'intérêt de la personne qui est à la fois citoyen, contribuable et futur retraité bénéficiaire d'une rente qui pourrait être mieux garantie par de meilleurs rendements de l'organisme qui gère son fonds de pension? Il ne faudrait pas tout confondre, et les PPP ne devraient être considérés comme intéressants que s'ils améliorent quelque chose pour l'État ou la municipalité et leurs citoyens, pas pour un fonds de pension et ses retraités.

Même si elles sont cruciales, il faut aller au-delà des seules questions financières¹⁹⁸.

Après tout, il pourrait être intéressant de payer plus cher pour profiter d'un meilleur service.

Plus globalement donc, les PPP sont-ils avantageux?

¹⁹⁵ <http://www.otpp.com/web/frwebsite.nsf/web/inflation-sensitive>,

¹⁹⁶ http://www.omers.com/Index_des_reseignements_en_fran_ais/OMERS_en_bref/Aper_u_du_r_gime/L_INFRASTRUCTURE_des_placements_grande_chelle.htm,
http://www.omers.com/About_OMERS/Corporate_publications/Corporate_brochure/INFRASTRUCTURE_large_scale_security.htm;

notamment via sa filiale Borealis : <http://www.borealisinfrastructure.com/news/learningmore.aspx>

¹⁹⁷ Dernier en date des nombreux fonds d'investissement spécialisés dans les infrastructures, voici le Criterion Water Infrastructure Fund, lancé par une firme « canadienne », alimenté par des « fonds de travailleurs » et géré par une firme suisse : http://www.vengrowth.com/criterion_pressDetails.asp?id=591;
Damsell, Keith. (2007). «Water fund seeks to quench investor thirst », *The Globe and Mail*, 22 Feb, P. B19, <http://www.globefund.com/servlet/story/GFGAM.20070222.RWATER22/GFStory/>

¹⁹⁸ « [...] plusieurs autres facteurs difficiles à quantifier n'ont pas été analysés. Certains facteurs défavorables au choix du mode PPP ne sont pas mentionnés : la précarité du transfert de risques, la capacité financière des partenaires, la pérennité du consortium privé, la complexité juridique de la transaction, la flexibilité pour répondre aux besoins ou la qualité de la concurrence. Des facteurs favorables ne s'y trouvent pas non plus faute d'analyse qualitative [...] ». Laflamme, Sylvie, Michelle Gravel, Sylvie Lessard, Sylvain Roy et Dolorès Thibeault. (2009). Chapitre 5 « Vigie relative aux projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal – Partenariats public-privé », *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010*, Tome II, Québec : Vérificateur général du Québec, pagination multiple (Acrobate compte un total de 236 pages), mis en ligne le 18 novembre, p.5-1 – 5-47, paragraphe 5,127 page 5-35. Même son de cloche chez les confrères britanniques : « The National Audit

3. Au-delà des coûts, les PPP en valent-ils la peine?

L'un dans l'autre, tout compte fait, les PPP en valent-ils la peine?

La seule réponse valable est : personne ne le sait.

Pour bien faire, il faudrait comparer côte-à-côte des hôpitaux... comparables¹⁹⁹.

3.1 Le manque d'hôpitaux comparables

Idéalement, il aurait fallu pouvoir dresser un bilan le plus complet possible des expériences de plusieurs types d'hôpitaux en PPP, ici et ailleurs. Pour ce faire, il aurait fallu être en mesure de s'appuyer sur l'examen attentif des coûts et de la performance générale d'échantillons représentatifs d'hôpitaux en PPP dans diverses catégories : généraux et universitaires, grands et moyens, etc. Puisque l'on ne saurait faire une évaluation dans l'absolu et qu'il faut procéder par comparaison, on aurait dû disposer également des examens tout aussi attentifs d'une bonne collection de projets d'hôpitaux réalisés selon des formules plus conventionnelles, le tout, bien entendu, portant sur des cas relativement récents, mais comptant quelques années de fonctionnement²⁰⁰.

Office has particularly argued for a reduced emphasis on cost modelling assessments of VFM because they can only contribute towards one of the questions that need to be answered ». Humpherson, Ed, David Finlay, Patricia Leahy et Joshua Reddaway, avec la collaboration de Manuel Llorca et de Michael Prest (NAO Private Finance Team). (2009). *Private Finance Projects*, Londres : National Audit Office (NAO), 69 p., p.45 http://www.nao.org.uk/publications/0809/private_finance_projects.aspx

¹⁹⁹ De Serres, Andrée. (2008). *La structuration des partenariats public-privé dans le contexte québécois* Cahier de recherche GIREF 01-2008 (Groupe international de recherche en éthique financière et fiduciaire), 46 p., p.31 <http://www.esg.uqam.ca/recherche/document/2008/giref%2001-2008.pdf>

J'ai déjà amplement souligné la difficulté de trouver des « comparables », dès le départ dans la section Propos liminaires et j'y reviens, au risque de me répéter, car il s'agit d'un obstacle majeur et incontournable.

²⁰⁰ Appelé à témoigner devant un comité de la chambre des Lords britannique, un expert des PPP (qui est par ailleurs en faveur des PPP) vient de réaffirmer qu'il n'est pas possible d'évaluer la performance des PPP au cours des quinze dernières années par manque de données correctement compilées concernant les services rendus en mode conventionnel. « PFI performance over the last 15 years cannot be properly measured because of poor public sector data management, a PFI expert told

Pour pouvoir invoquer la clause du « toutes choses étant égales par ailleurs », il faut comparer de grands échantillons *a priori* comparables à tous égards, sauf pour un élément, pour une variable que l'on cherche à « isoler » pour déterminer si elle a un impact. Il faudrait pouvoir comparer bon nombre d'hôpitaux construits à la même période et donc dans le même contexte économique, avec un accès analogue au même bassin de connaissances et de technologies. Il faudrait en fait que tous ces hôpitaux ne diffèrent véritablement que sur un seul point : le fait d'avoir été conçus, construits et exploités en mode PPP ou en mode conventionnel. Pour compléter le portrait, on aurait disposé également des analyses *post-mortem* d'un bon nombre de projets mort-nés de chaque catégorie (au moins pour des cas de PPP d'un côté et, de l'autre, pour des cas de réalisation en mode conventionnel). Et, cela va sans dire, il aurait fallu avoir accès à toutes les informations nécessaires pour asseoir les analyses; or, la transparence n'est pas la vertu première de la formule des PPP.

À ma connaissance, jamais personne n'a réalisé correctement un tel exercice selon les règles de l'art, pas même les Britanniques qui disposent pourtant d'une bonne longueur d'avance en matière de PPP avec plusieurs centaines de cas sur plusieurs années; l'opacité entretenue qui entoure les PPP explique en bonne partie les difficultés d'une telle opération d'évaluation qui, dans ces conditions, demeurerait forcément très insatisfaisante. Au Royaume-Uni, en avril 2009, on comptait 100 contrats de PPP signés dans le secteur de la santé, pour la plupart concernant des hôpitaux, pour un montant global de 11 G£ (environ 20 G\$) pour la construction seulement, et 63 G£ (environ 117 G\$) pour l'ensemble des coûts, comprenant non seulement la construction et l'entretien tout au long de la durée des contrats, mais aussi les services²⁰¹. En dépit de cette abondance de cas, Shaoul Stafford et Stapleton expliquent que même

a House of Lords committee yesterday. The comments were made at a meeting of the Economic Affairs Committee, which is carrying out an investigation into PFI ». *PPP Bulletin*. (2009). [Lords open PFI inquiry](http://www.pppbulletin.com/news/view/14932), 14 octobre, <http://www.pppbulletin.com/news/view/14932> . Il s'agissait en fait de Timothy Stone de la firme de comptable KPMG. House of Lords. (2009). *Private Finance projects and off-balance sheet debt*, minutes of evidence taken before the select committee on economic affairs, mardi le 13 octobre, Londres, 56p., p.3 <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/lduncorr/econ131009ev1.pdf>

²⁰¹ Shaoul, Jean, Anne Stafford et Pamela Stapleton. (2009). « NHS capital investment and PFI : from central responsibility to local affordability », document de travail, 30 p., p.8, 23. Voir également, citant à peu près les mêmes estimations : Liebe, Moritz et Allyson Pollock .(2009). [The experience of the private finance initiative in the UK's National Health Service](http://www.health.ed.ac.uk/CIPHP/), mis en ligne le 21 août, <http://www.health.ed.ac.uk/CIPHP/>

les premiers hôpitaux en PPP n'en sont qu'à leurs premières années de fonctionnement²⁰² et il est encore bien trop tôt pour amorcer un premier bilan : un tel bilan devrait s'appuyer sur l'observation du fonctionnement de nombreux hôpitaux en PPP sur quelques années. Par ailleurs, la majeure partie des renseignements qui auraient été nécessaires ne sont pas disponibles en raison du « secret commercial ». Enfin, comme en Grande-Bretagne aucun hôpital en mode traditionnel n'a été construit depuis 1992, il manque un échantillon témoin qui serait essentiel pour une réelle comparaison et comprendre ce qui distingue la formule des PPP²⁰³. Bref, il est impossible, pour l'instant, d'évaluer en bonne et due forme la formule des PPP appliquée aux hôpitaux.

Plus globalement, le vérificateur général britannique estime qu'il est difficile, voire impossible de comparer dans leur ensemble les projets en PPP et ceux en mode conventionnel, tant en ce qui concerne la qualité que le respect des budgets et de l'échéancier

²⁰² Au Royaume-Uni, le tout premier de ces contrats a été signé en 1997 et les premiers hôpitaux en PPP ont ouvert leurs portes à l'automne 2000. Shaoul, Jean, Anne Stafford et Pamela Stapleton. (2008). « The Cost of Using Private Finance to Build, Finance and Operate Hospitals », *Public Money & Management*, Vol. 28, N° 2, p.101-108, p.101, mis en ligne le 11 mars 2008, <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/119409891/PDFSTART>; « [...] the PFI is still in its relative infancy, with very few schemes being more than a few years into operational phase ». Deloitte. (2008). *Building flexibility. New delivery models for public infrastructure projects*, Deloitte & Touche, 24 p., p.17. http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/UK_GPS_Building_flexibility.pdf

²⁰³ « With few large projects using conventional funding, it is difficult to compare the costs and benefits of using private finance to alternatives ». Humpherson, Ed, David Finlay, Patricia Leahy et Joshua Reddaway, avec la collaboration de Manuel Llorca et de Michael Prest (NAO Private Finance Team). (2009). *Private Finance Projects*, Londres : National Audit Office (NAO), 69 p., p.4

http://www.nao.org.uk/publications/0809/private_finance_projects.aspx

« With PFI hospitals still in the early years of operation, such an examination must inevitably be exploratory rather than definitive, particularly since much of the information required is unavailable to researchers, being 'commercially sensitive'. Since almost all new hospitals since 1992 were commissioned under PFI, there is no comparator group ». Shaoul, Jean, Anne Stafford et Pamela Stapleton. (2008). « The Cost of Using Private Finance to Build, Finance and Operate Hospitals », *Public Money & Management*, Vol. 28, N° 2, p.101-108, p.101, mis en ligne le 11 mars 2008, <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/119409891/PDFSTART>.

La firme Deloitte & Touche ne dit pas autrement et pratiquement dans les mêmes termes. Deloitte. (2008). *Building flexibility. New delivery models for public infrastructure projects*, Deloitte & Touche, 24 p., p.17. http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/UK_GPS_Building_flexibility.pdf

ou la performance générale; il insiste sur les très profondes différences observées au sein de chaque groupe, PPP et conventionnel: il n'y aurait donc pas lieu de chercher à mesurer si la formule des PPP ou le mode conventionnel est par essence supérieur à l'autre, car les deux sont capables du meilleur comme du pire²⁰⁴.

Les hôpitaux étrangers réalisés en PPP sont difficilement comparables avec les projets québécois de mégahôpitaux universitaires, axés sur la recherche et la formation de pointe (dont les budgets préliminaires vont bien au-delà du milliard). En effet, ce qui a été construit (et ce qui se construit) en PPP, ce sont habituellement des hôpitaux « généraux », de première ligne et de taille moyenne, voire relativement petits²⁰⁵; on trouve certes parfois

²⁰⁴ « [...] Neither PFI nor non-PFI sectors are homogenous. It makes little sense to argue that one sector is superior inherently to another – there are variations of performance in each sector [p.4]. [...] Our long-held view on PFI is that it is neither always good value for money, nor always poor value for money. It has the potential to deliver benefits but not at any price or in any circumstances. In practice its value is contingent on a wide range of contract, sector and market specific factors [p.5] ».

Beckett, Mehalah, Susannah Drazin, David Finlay, Hannah Kingsley-Smith, Nathan Martin, Rachel Neathey, James Robertson et Mark Wynniatt. (2009). *Performance of PFI Construction*.

A review by the private finance practice, Londres: National Audit Office (NAO), (octobre) 36 p., p.4 et 5.

²⁰⁵ « First wave of PFIs were relatively low-cost, small-scale developments compared with today's equivalents, averaging around £70m each: even so, several of these first-wave schemes have triggered massive, ongoing financial shortfalls, most notably in South East London, where two PFI hospitals, Queen Elizabeth Hospital and Bromley's Princess Royal University Hospital have racked up a staggering combined cumulative shortfall of £165m.

Now, even after some of the biggest schemes have been scrapped (the £600m children's hospital in Leeds, now a £25m refurbishment) or drastically scaled down (Liverpool's £1 billion project more than halved to £477m; hospital plans in Birmingham and Hillingdon slashed by half) the average size of the hospital projects currently on the PFI launch ramp is a massive £236m ».

Lister, John. (2009). « PFI R.I.P.? », version du 13 mars; l'article a été disponible quelque temps sur le site du National Health Executive, <http://www.nationalhealthexecutive.com/index.htm>

mais il est maintenant introuvable : j'ai tenté de retrouver l'endroit où je l'avais lu mais j'ai dû me résoudre à en demander une copie à son auteur : John Lister, London Health Emergency (LHE)

<http://www.healthemergency.org.uk/contactus.php>.

Se référant aux 95 projets d'hôpitaux en PPP enclenchés de 1997 à 2007, Hellowell et Pollock calculent une valeur moyenne de 106,42 M£, soit un peu plus de 256 M\$. Hellowell, Mark et Allyson M. Pollock.

(2009). « [The private financing of NHS hospitals – politics, policy and practice](#) ». *Economic Affairs*, vol. 29, no 1 (mars), p. 13-19, p.14 <http://www.health.ed.ac.uk/CIPHP/>

des hôpitaux de 600 ou 700 lits mais, comme la composante « enseignement et recherche » y est bien moins développée, ce sont des projets relativement plus légers, ne serait-ce qu'en ce qui concerne les budgets en cause :

29 avril 2009 : Allemagne 220 M\$²⁰⁶

1^{er} mai 2009 : Mexique 353 M\$²⁰⁷

5 mai 2009 : Écosse 322 M\$²⁰⁸

31 juillet 2009 : Angleterre (Birmingham) 480 M£, un projet qui est décrit comme l'un des derniers hôpitaux importants qui figurait encore sur la liste des projets officiels à réaliser en PPP²⁰⁹

13 novembre 2009 : Angleterre. La rédaction de *PPP Bulletin* fait état de huit projets d'hôpitaux dont le budget total se montait à 1,5 G£, soit 340 K\$ en moyenne par hôpital; ces huit projets, évoqués en juillet, ne seraient plus désormais que quatre, à cause de la crise financière²¹⁰.

Ou encore, lorsqu'il y a une mission spécifique de traitement spécialisé et de recherche, ce sont de plus petits projets, portant par exemple sur un pavillon tout neuf, rattaché à un hôpital existant.

Pire que pire (si j'ose écrire), les hôpitaux réalisés en mode PPP sont généralement flambant neufs de part en part, pour plusieurs (bonnes) raisons (sur lesquelles je reviendrai), et l'examen de ces cas est donc relativement peu utile pour permettre d'anticiper ce qu'il adviendra dans le cas de projets qui comportent une part importante de rénovation,

²⁰⁶ *PPP Bulletin*. (2009). « A tender for Germany's first €140m (220 M\$) 'green' hospital PPP will be launched this summer », 29 avril, <http://www.pppbulletin.com/news/view/14683>

²⁰⁷ *PPP Bulletin*. (2009). « Mexico awards third healthcare PPP », 1^{er} mai : « Spanish contractor Hispanica has been awarded the third PPP hospital to be procured in Mexico. The contract for the \$300m (353 M\$) highly specialised third-level facility is the largest of the eight projects planned by the government. The first two hospitals to receive the PPP treatment have been build and are already operational ». <http://www.pppbulletin.com/news/view/14686>

²⁰⁸ *PPP Bulletin*. (2009). « Financial close has been reached on a £170m hospital in Scotland », 5 mai. <http://www.pppbulletin.com/projects/view/4073>

²⁰⁹ « One of the last major hospital PFI schemes – a £480m development in Birmingham – has finally received the go-ahead from the Department of Health. The move leaves just a handful of hospital PFI schemes, worth around £1.5bn, that are still to be launched ». *PPP Bulletin*. (2009). « Latest hospital PFI finally launched », 31 juillet, <http://www.pppbulletin.com/news/view/14836>

²¹⁰ *PPP Bulletin*. (2009). « Hospital PFI programme drops to four », 13 novembre, <http://www.pppbulletin.com/news/view/14986>

comme dans le cas de l'Hôtel-Dieu de Québec.

Trouver de bons exemples, procéder à des comparaisons justes, c'est tout sauf simple. Ainsi, dans une ultime tentative (qui tient de l'acharnement idéologique) pour relancer l'idée des PPP pour des chantiers complexes comme nos CHU, Marcel Boyer²¹¹ a choisi comme exemple le CH Sud Francilien, dans une lettre intitulée « Soyons courageux. Plus les ouvrages sont complexes, plus les avantages des PPP sont importants », publiée dans *La Presse*.

« Les avantages des PPP restent importants même et peut-être encore plus dans le cas d'ouvrages complexes. [...] Le plus grand chantier PPP en France est le Centre hospitalier sud-francilien: plus de 1000 lits, ouverture en 2011, contrat PPP d'une durée de 30 ans. Que dire de plus? Trop compliqué pour le Québec, mais pas pour les autres! »²¹²

Ce qui a manifestement échappé à Marcel Boyer, c'est que croyant citer un exemple de chantier « complexe », il est bien mal tombé – mais il faut lui pardonner car il arrive à tout le monde de se tromper : il intervient si souvent et si rapidement dans tellement de dossiers différents qu'il ne peut pas tout savoir, tout vérifier. Le Centre hospitalier sud-francilien sera en réalité un hôpital général qui ne présente absolument pas le même niveau de complexité de nos CHU, que ce soit ceux de Montréal ou encore celui de Québec. En effet, même s'il comptera un plus grand nombre de lits, le CH Sud Francilien n'a qu'un budget d'environ 725 M\$²¹³, soit une bien petite moitié de ce qui est prévu pour chacun des deux CHU montréalais et bien moins que le montant qui circule présentement pour le projet de l'Hôtel-Dieu de Québec. Le CH Sud Francilien intégrera une composante recherche, mais il sera d'abord et avant tout

²¹¹ Économiste de l'Université de Montréal, associé du CIRANO, vice-président et économiste en chef de l'Institut économique de Montréal (http://www.iedm.org/main/authors_fr.php?authors_type=2), membre du conseil d'administration du même institut (http://www.iedm.org/main/authors_fr.php?authors_type=1) et du conseil d'administration de l'Agence des partenariats public-privé http://www.ppp.gouv.qc.ca/index.asp?page=marcel_boyer_fr&lang=fr

²¹² Boyer, Marcel. (2009). « Soyons courageux. Plus les ouvrages sont complexes, plus les avantages des PPP sont importants », *La Presse*, 13 juin, p. A36

²¹³ Ce serait un chantier de 340 M€ selon Scandella, pour lequel l'État versera 30 M€ par année pendant 30 ans. Scandella, Jean-Sébastien. (2007). « L'hôpital du Sud francilien : le plus gros des PPP », *L'Usine Nouvelle*, 19 avril http://www.usinenouvelle.com/article/page_article.cfm?idoc=101159&numpage=4

À un taux de 5 %, ces trente paiements représentent une somme (actualisée) de 461 M€, soit environ 725 M\$

un hôpital général²¹⁴.

3.2 Des évaluations très critiques

À défaut de pouvoir dresser un bilan des PPP en bonne et due forme, on peut se rabattre sur les jugements d'intervenants impliqués et vraisemblablement bien informés.

On pourrait bien entendu citer les propos enthousiastes et les arguments de vente des consultants qui gagnent leur vie à faire des PPP; je le fais déjà en exposant à chaque fois la façon « positive » de présenter chacun des éléments de la formule PPP. Il serait cependant inutile de reprendre davantage les argumentaires en faveur des PPP puisqu'ils profitent déjà d'une visibilité incroyable en étant diffusés par des officines gouvernementales chargées de promouvoir les PPP (comme l'Agence des PPP du Québec²¹⁵) et par des organismes « sans but lucratif » richement dotés par les grandes entreprises impliquées dans les PPP tout comme par les gouvernements, que ce soit directement ou par le biais des cartes de membre achetées par les grandes entreprises publiques. On conviendra de toute façon que l'on ne pourrait espérer trouver sagesse et pondération chez quelqu'un qui a personnellement intérêt à pousser dans le sens des PPP, tout comme on ne saurait trouver calme et sérénité chez les adversaires patentés.

Il faudrait se garder cependant de tout rejeter d'un côté comme de l'autre, car la lecture d'une brochure *a priori* « orientée » peut s'avérer fort instructive. Je vous propose un petit jeu questionnaire : de qui sont les lignes qui suivent?

« [Les formes actuelles de PPP] exigent un certain degré de certitude en ce qui a trait aux infrastructures ou aux services requis [...]. [Aucune des formes actuelles de PPP] ne fonctionnera lorsqu'il y a des incertitudes sérieuses et insurmontables au sujet des infrastructures et des services. Les conséquences éventuelles de l'application de ces formes de PPP dans les cas d'incertitude sérieuse peuvent être l'une ou l'autre des suivantes :

Le partenaire privé exigera une prime de risque pour compenser l'incertitude.

Le partenaire public aura besoin de modifier les paramètres du projet après la signature

²¹⁴ http://www.ch-sud-francilien.fr/sections/nouvel_hopital/le_nouvel_hopital_en/

²¹⁵ <http://www.ppp.gouv.qc.ca/index.asp>

du contrat, entraînant des coûts supplémentaires.

Dans le pire des cas, le contrat devra être résilié, entraînant d'importantes dépenses aux frais du partenaire public.

[...L]es projets de rénovation et d'amélioration (de l'existant) se prêtent moins bien au mode PPP parce que cela implique souvent un risque de vices cachés. [p.5]

[...L]es hôpitaux doivent être capables d'ajuster leurs structures et leurs services presque sans préavis pour être en mesure de satisfaire les besoins du public. Bien que ce soit un défi susceptible de concerner tous les hôpitaux, peu importe qu'ils soient en mode conventionnel ou en PPP, cela risque d'être particulièrement difficile pour ces derniers. Dans le cas des hôpitaux en PPP, tout changement apporté aux infrastructures ou aux services devra être négocié avec le partenaire privé. Étant donné que celui-ci est en position de force, ce peut être difficile et coûteux. En bonne partie à cause des coûts anticipés et de la rigidité de la formule PPP, l'avenir de plusieurs projets est remis en question » [p.6].²¹⁶

²¹⁶ « Both the PFI and LEP/LIFT [LEP et LIFT?? Voir à la fin de la note] models require a degree of certainty about the type of infrastructure or services needed. [...] But neither scheme will not work well where there are serious and irresolvable uncertainties over the required infrastructure and services [...].The potential implications of applying these models where such uncertainties are serious are one or more of the following:

- The private sector partner requires a significant risk premium to compensate for the uncertainty.
- The public sector needs to change its specifications post-contract, leading to extra costs.
- The public sector is stuck with a contract that fails to meet the public's needs.
- In extreme circumstances contracts have to be terminated at considerable public expense, [...] refurbishment and upgrade projects are less suitable for the PFI because they often involve a risk of latent defects [vices caches]. [p.5]

[...] hospitals may need to be able to adapt their infrastructure and services at relatively short notice in order to of how they have been procured, it may be particularly challenging for hospitals procured under PFI. In the case of PFI hospitals, any future changes to the infrastructure or service requirements would have to be negotiated with the meet public needs and demand. While this is an issue that could potentially affect all hospitals, regardless private sector contractor. Given the strong position of the private contractor [...] this could be difficult and costly. Partly as a consequence of the perceived expense and inflexibility of PFI, the future of several schemes is now in question ». [p.6].

Deloitte. (2008). *Building flexibility. New delivery models for public infrastructure projects*, Deloitte & Touche, 24 p., p.5-6, voir également p.19 et 21 .

http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/UK_GPS_Building_flexibility.pdf

Ouf! Qui sont ces sinistres critiques qui sifflent sur nos PPP? Croyez-le ou non, ce sont des gens de chez Deloitte & Touche UK, l'une des quatre plus grandes firmes comptables de la planète qui a pourtant été parmi les firmes les plus impliquées dans la mise en œuvre de PPP en Grande-Bretagne et ailleurs. Ces gens sont très critiques à l'égard des PPP à la mode PFI, certes, mais en bonne partie parce qu'ils ont maintenant autre chose à vendre : ils sont d'autant plus critiques envers les PFI qu'ils veulent mettre en valeur leurs modèles « nouveaux et améliorés » (aux enzymes!); leurs nouvelles formes de PPP (*New delivery models to meet today's challenges*²¹⁷) répondent à ces critiques car elles impliquent moins de partage de risques, moins de financement privé ou pas du tout et ainsi de suite. Il n'empêche que, en demeurant cohérents avec leurs propres remarques, ces gens de Deloitte ne pourraient pas avoir que des mots doux pour nos projets de CHU en PPP!!!

On en conviendra, pour trouver des critiques pertinentes, fondées et pas trop biaisées il faudrait, idéalement, prêter attention à l'appréciation d'acteurs directement impliqués mais qui n'ont pas, *a priori*, un engagement dans un sens ou dans l'autre (sans que l'on puisse prétendre que ce soient des intervenants « objectifs » car, quoi qu'en pensent certains, les purs esprits ne sont pas de ce monde).

LEP et LIFT?? Ces modèles dérivés du PFI ne présentent un réel intérêt que pour les connaisseurs et les amateurs enragés; le document cité ci-après permet de s'en faire une meilleure idée; ou encore, voir : « New models of delivery are needed for PFI schemes », *ProjectDataFile in association with the PPP Journal*, http://www.projectdatafile.co.uk/feature_story.asp?id=103;

²¹⁷ Deloitte. (2008). *Building flexibility. New delivery models for public infrastructure projects*, Deloitte & Touche, 24 p., p.7-15

Un acteur impliqué mais non engagé? Ce pourrait être le cas de Tim O'Toole, ex-patron de London Underground (LU, filiale de TfL, Transport for London, société contrôlée par le maire de Londres), qui a été (pendant six ans, jusqu'en mars 2009) responsable du renflouage du projet du consortium Metronet²¹⁸; il s'agissait du principal consortium impliqué dans



la réhabilitation d'une partie du métro de Londres et le projet détenait (et détient toujours) le titre mondial du plus gros PPP de tous les temps; Metronet a fait purement et simplement faillite en 2007 à cause d'un important dépassement de coûts et ce sont les autorités publiques qui paient depuis les pots cassés. En octobre 2008, O'Toole déclarait au *Guardian* :

« Plus on analyse ce PPP, plus se révèle la folie et la nature diabolique du contrat. »²¹⁹



O'Toole n'était pas tendre non plus au sujet de Tube Lines²²⁰, l'autre gros contrat de PPP pour le métro de Londres, moins important il est vrai que ne l'étaient les deux contrats gérés de front par Metronet, mais concernant tout de même le quart du réseau. Voici que le maire et le patron par intérim se lancent dans la critique²²¹ car, comme qui dirait, « la chicane est pognée » : Tube Lines estimait que ses efforts devraient être compensés à hauteur de 6,8 G£ (ou même 7,2 G£) alors que Transport for London croyait qu'un montant de 4,1 G£ serait raisonnable – une petite différence d'à peine 2,7 milliards de livres sterling, l'équivalent de 4,7 G\$ de nos dollars, soit déjà un peu plus que le montant du dépassement

²¹⁸ L'ancien signet du site du PPP www.metronetrail.com renvoie désormais directement à un site de Transport for London :

<http://www.tfl.gov.uk/corporate/modesoftransport/londonunderground/management/5500.aspx>

²¹⁹ «The more we look at the PPP, the more the craziness and the diabolical nature of the contract reveals itself », Milmo, Dan. (2008). « US lawyer driving the turnaround on the tube », *The Guardian*, 31 octobre, <http://www.guardian.co.uk/business/2008/oct/31/transport-london>

²²⁰ <http://www.tubelines.com/> . Mentionnons au passage que Grupo Ferrovial et Bechtel sont les actionnaires du consortium Tube Lines; dans un tout autre dossier, Ferrovial est associée de notre Caisse de dépôt dans une coentreprise qui possède des aéroports londoniens.

De son côté, Bechtel est associée à BPR, dans BPR-Bechtel (<http://www.bpr-bechtel.com/fra/entreprise.html>), BPR étant cette firme québécoise de génie-conseil impliquée notamment dans l'affaire des compteurs d'eau industriels de Montréal. Pour la petite histoire, rappelons également que Bombardier était l'un des actionnaires de Metronet. Comme le monde est petit!

²²¹ Milmo, Dan. (2009). « Heathrow high flyer to take charge at London Underground », *The Guardian*, 14 septembre, <http://www.guardian.co.uk/business/2009/sep/14/heathrow-boss-takes-over-lu>

de coûts qui avait entraîné la faillite de Metronet, le plus gros des deux PPP pour le métro de Londres. Mais voici que Tube Lines aurait révisé ses estimations et ne demanderait plus que 4,2 G£, soit à peine 400 M£ de plus que l'estimation de Transport for London²²². Non seulement on ne s'entend pas sur le prix (curieux! car je croyais qu'une telle chose ne se pouvait tout simplement pas avec un PPP!?), mais encore le maire actuel de Londres, Boris Johnson, un conservateur qui a succédé à « Ken le Rouge », a cru bon d'avertir Tube Lines que tout retard dans les travaux était inacceptable et que la patience des Londoniens avait atteint son « point de rupture »; Tube Lines vient d'ailleurs de confirmer les pires craintes du maire, en reconnaissant que les retards anticipés sont désormais certains²²³. Des gens de l'industrie évoquent la possibilité que la chicane puisse se solder par une vente forcée du contrat et un rachat par les autorités municipales²²⁴.

Impliqué mais non engagé? En avril 2009, le président du conseil de l'Association médicale britannique s'exprimait ainsi :

« N'aurait-on rien appris des PPP? Les PPP sont des exemples classiques de la façon que les dépenses peuvent grimper en flèche lorsque les capitaux privés sont utilisés

²²² Milmo, Dan. (2009). « London Underground contractor will not meet target for Jubilee line upgrade », *The Guardian*, mercredi le 23 septembre, <http://www.guardian.co.uk/business/2009/sep/23/london-underground-upgrade-delayed>

²²³ Milmo, Dan. (2009). « London Underground contractor will not meet target for Jubilee line upgrade », *The Guardian*, mercredi le 23 septembre, <http://www.guardian.co.uk/business/2009/sep/23/london-underground-upgrade-delayed>; Milmo, Dan. (2009). « London Underground slams Tube Lines' plan for tube overhaul », *The Guardian*, mardi le 29 septembre, <http://www.guardian.co.uk/business/2009/sep/29/london-underground-tube-lines>

²²⁴ « The simmering dispute between LU and Tube Lines reignited last month when Johnson criticised delays on the Jubilee line and warned that the patience of Londoners was at "breaking point." [...] Industry sources have speculated that LU could make a compulsory purchase of Tube Lines if agreement is not reached [...] » Milmo, Dan. (2009). « Heathrow high flyer to take charge at London Underground », *The Guardian*, 14 septembre, <http://www.guardian.co.uk/business/2009/sep/14/heathrow-boss-takes-over-lu>; voir également Woodman, Peter. (2009). « Boris fights government on Tube costs », *The Independent*, jeudi le 17 décembre, <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/boris-fights-government-on-tube-costs-1843368.html>; Hill, Dave. (2009). « London Underground upgrades: PPP arbiter finds costs "much closer" to London Underground's estimate than to Tube Lines's says TfL », *The Guardian*, jeudi le 17 décembre, <http://www.guardian.co.uk/uk/davehillblog/2009/dec/17/london-underground-upgrades-cost-arbiter-publishes-draft-findings>

pour financer de nouveaux investissements. L'entêtement du gouvernement à vouloir utiliser la formule des PPP pour financer la construction de nouveaux hôpitaux grève les ressources publiques, transfère vers les investisseurs privés des fonds précieux et construit pour l'avenir ce qui sera un héritage de rigidité »²²⁵.

En avril 2009 toujours, on lisait au même endroit les commentaires de Jacky Davis, coprésidente de la NHS Consultants Association (NHS est l'abréviation de « National Health Service », ce qui est un peu la branche santé de la sécurité sociale britannique). Davis avait questionné Paul Corrigan²²⁶, l'un des principaux conseillers du premier ministre Tony Blair et de son ministre de la Santé, Elle lui demandait des preuves démontrant que le secteur privé fournit des services innovants, de meilleure qualité et à meilleur compte que le mode traditionnel. Le conseiller de Blair a répliqué qu'il était encore trop tôt pour y répondre. Et Davis d'ajouter que s'il est trop tôt pour dire quoi que ce soit, selon un de ceux qui seraient théoriquement parmi les mieux placés pour avoir une bonne idée de la réponse, il faudrait exiger des preuves de ceux qui prétendent savoir et dont les propos infondés servent à promouvoir la grande braderie des services publics de santé²²⁷.

Déjà en novembre 2006, les lecteurs du quotidien *La Presse* ont pu prendre connaissance d'un diagnostic très sévère sur l'expérience britannique des hôpitaux en PPP dans le cadre

²²⁵ « Have no lessons been learned from the private finance initiative? PFI is a classic example of how expenditure can quickly soar when private cash is used to fund new developments. The government's persistence in using PFI to fund new hospital buildings has put an enormous strain on resources, diverted essential cash to private sector investors and created an inflexible legacy for the future ». Meldrum, Hamish. (2009). « Barmy economics of NHS privatisation » [pjh : mon dictionnaire traduit « barmy » par « timbré » ou par « maboul »], *The Guardian*, 25 avril, <http://www.guardian.co.uk/society/2009/apr/25/letters-economy-nhs-privatisation> (http://www.bma.org.uk/about_bma/chief_officers/index.jsp).

²²⁶ http://en.wikipedia.org/wiki/Paul_Corrigan

²²⁷ « I recently met Paul Corrigan, one of the chief architects of the NHS "reforms", at a debate about the role of the commercial sector in delivering NHS care. I asked him to produce the evidence that the private sector delivered cheaper, better-quality care with more innovation. He said it was "too early to tell". There is no evidence. Those who say otherwise should be challenged to produce the proof. Meanwhile their claims are used to promote the fragmentation and sell-off of public services ». Davis, Jacky. (2009). *The Guardian*, 25 avril, <http://www.guardian.co.uk/society/2009/apr/25/letters-economy-nhs-privatisation> (http://www.bma.org.uk/about_bma/chief_officers/index.jsp).

d'une importante série d'articles sous la plume d'Ariane Krol²²⁸. Près de deux ans plus tôt, en novembre 2004, un excellent article paru dans *L'Actualité*, sous la plume de René Lewandowski, permettait déjà de comprendre que tout n'était pas rose avec les PPP²²⁹.

Les PPP ont de chauds partisans en Grande-Bretagne, bien évidemment : une petite poignée de politiciens, les plus habiles qui soient, ne pourraient pas continuer à emprunter la voie des PPP sans appuis solides. Je ne contesterais jamais que tous ces gens qui soutenaient la politique du tout PPP devaient bien avoir quelques raisons, tout à fait rationnelles et légitimes, ne serait-ce qu'à leurs propres yeux; et ils étaient nombreux à soutenir les PPP.

Dans la présente section, je veux tout simplement mentionner qu'au pays des PPP, il se trouve également des gens, *a priori* tout aussi raisonnables, pour estimer que ce n'est pas le bon choix; je cherche tout simplement à démontrer que le bien-fondé des PPP ne fait pas l'unanimité même dans le pays qui en a la plus longue et la plus riche expérience en la matière : l'opposition aux PPP n'est donc pas forcément que le fait de personnes mal informées – on peut être contre les PPP en toute connaissance de cause.

C'est bien sûr le cas de certains chercheurs que j'ai déjà abondamment cités : Allyson Pollock et consorts de l'Université d'Édimbourg et Jean Shaoul et ses collègues de l'Université de Manchester; d'autres encore, comme David Hall et son groupe de l'école de commerce de l'Université de Greenwich, travaillent depuis longtemps sur les PPP²³⁰ et maintenant

²²⁸ Krol, Ariane. (2006). Les articles suivants sont tous parus dans *La Presse* : « Des histoires d'horreur » (25 novembre, cahier Plus p. 5); « Vraiment moins cher? » (26 novembre, p.A15); « Un carcan » (27 novembre, p. A15), rebaptisé « Le meilleur des PPP » sur le site Internet; et on ajoutera une réplique de Pierre Lefebvre, pdg de l'Agence des partenariats public-privé, intitulée « Une conclusion étonnante », suivie d'une contre-réplique d'Ariane Krol intitulée « Aller au-delà des arguments théoriques », réplique et contre-réplique publiées le 1^{er} décembre, p. A22, et encore panachées par un autre éditorial intitulé « Vérités et PPP », 15 décembre 2006, p. A26, et encore : « Éléphants blancs à l'horizon », « Les fonctionnaires à l'école des PPP ».

²²⁹ Lewandowski, René. (2004). « Grande-Bretagne. Les vices cachés des PPP », *L'Actualité*, vol. 29, n°19, 1^{er} décembre, p. 50 et suivantes, mis en ligne le 20 novembre 2009,

<http://droit-inc.com/article3196-Les-vices-caches-des-PPP>

²³⁰ Par exemple, Hall, David. (2008). *PPPs in the EU -- a critical appraisal*, Greenwich: Public Services International Research Unit (PSIRU), Business School, University of Greenwich, 32 p.

<http://www.psiru.org/>

sur les partenariats public-public (PPPu)²³¹. Il faut également mentionner Chris Edwards (retraité actif, University of East Anglia) qui estime que les PPP sont extraordinairement chers; non seulement leur mise en route est-elle très longue, compliquée et anormalement coûteuse, mais encore la poursuite du contrat s'avérera elle aussi très dispendieuse. Travaillant surtout sur les hôpitaux en PPP et plus particulièrement sur le *Norfolk and Norwich University Hospital (NNUH)*, Edwards en arrive même à estimer que, plutôt de laisser les contrats suivre leur cours, il vaudrait mieux y mettre un terme le plus tôt possible, quitte à assumer tous les coûts que cela implique : il croit qu'il serait encore plus avantageux de racheter les contrats et de poursuivre en mode conventionnel²³².

Cette idée de racheter les contrats de PPP et d'y mettre fin avant terme, quitte à en payer le prix, vient d'être reprise, en Grande-Bretagne, par le Parti Vert²³³; ce parti n'a bien entendu aucune chance d'espérer accéder au pouvoir aux prochaines élections et les Verts n'ont pas non plus la réputation de se cantonner dans des positions politiques qui paraissent

²³¹ En anglais, il s'agit plutôt des « PUPs » pour « Public-public partnerships ». Par exemple, Hall, David, Emanuele Lobina, Violeta Corral, Olivier Hoedeman, Philip Terhorst, Martin Pigeon et Satoko Kishimoto. (2009). *Public-public partnerships (PUPs) in water*, Greenwich: Public Services International Research Unit (PSIRU), Business School, University of Greenwich, 18 p. <http://www.psiru.org/>; Boag, Gemma et David A McDonald. (2010). « A Critical Review of Public-Public Partnerships in Water Services », *Water Alternatives*, vol. 3, n° 1, février,

http://www.municipalservicesproject.org/sites/default/files/A_critical_review_of_public-public_partnerships_in_water_services_-_Water_Alternatives_-_Issue_3,_Number_1,_Feb_2010_0.pdf

²³² Edwards, Chris. (2009). *Private Gain and Public Loss; the Private Finance Initiative (PFI) and the Norfolk and Norwich University Hospital (NNUH); a Case Study*, 108p. rapport mis en ligne en juin, <http://www.uea.ac.uk/dev/faculty/Edwards>; j'ai déjà mentionné que le précédent maire de Londres, Ken Livingstone, avait ainsi mis fin à un contrat en rachetant un consortium qui opérait un réseau de transport en commun au sud de la ville; les discussions étaient ardues et le maire a préféré déboursier pour un rachat négocié, plutôt que de devoir composer avec un PPP qui lui semblait particulièrement mal engagé. Comme on l'a mentionné plus tôt dans la présente section, c'est peut-être ce qui se produira également pour mettre fin au différend qui oppose, depuis très longtemps, le consortium Tube Lines, le deuxième PPP pour le métro de Londres (le premier ayant fait faillite) et le maire de Londres, un conservateur, qui reprend dans les mêmes termes le combat de ce son prédécesseur, « Ken le Rouge »

²³³ « Adrian Ramsay, deputy leader of the Green party, believes ending costly private finance initiative contracts could recoup millions of pounds ». Mulholland, Hélène. (2009). « Government should 'buy back' PFI hospitals, say Greens », *The Guardian*, le 4 septembre,

<http://www.guardian.co.uk/politics/2009/sep/04/greens-pfi-hospitals>

les plus faciles, les plus pragmatiques ou même les plus réalistes. Quoi qu'il en soit, voici un parti qui, au pays des PPP, n'a semble-t-il aucune crainte de se couvrir de ridicule en affirmant que les PPP sont tellement coûteux qu'il serait avantageux y mettre fin et que le plus tôt serait le mieux, même en payant toutes les pénalités possibles et imaginables : si cela n'a pas déclenché les sarcasmes de toutes les bonnes gens raisonnables, c'est peut-être parce que cette évaluation n'est pas si loin de la réalité et qu'elle est peut-être même tout à fait juste.

Il n'y a pas que des chercheurs et les Verts britanniques pour se désoler de l'orientation pro-PPP des dernières années; il y a aussi des journalistes qui sont rémunérés pour suivre l'actualité au jour le jour; ce ne sont pas tous les journalistes qui sont contre les PPP – ça se saurait – mais il est tout de même significatif que quelques-uns d'entre eux signent des billets d'opinion qui expriment presque violemment un jugement tranché contre les PPP, comme celui que je vais citer, sans craindre de perdre à jamais toute leur crédibilité. De plus, le journal qui a publié cet article, *The Guardian*, n'est pas un brûlot rédigé n'importe comment : c'est au contraire un journal réputé et très respecté. Comment se fait-il que ce journal respectable (plutôt de gauche) accepte de publier une phrase comme celle qui suit, qui associe explicitement les PPP aux pratiques de la *Mafia* et plus spécifiquement celles de la *Cosa Nostra*?!

« En Sicile, les autorités gouvernementales finissent par accepter de se plier à ce genre d'arrangement après avoir reçu comme cadeau une tête de cheval et des vestons avec les poches pleines de poissons. Au Royaume-Uni, le gouvernement se prête au jeu volontiers sans qu'il n'y ait apparemment pas d'incitation à le faire »²³⁴.

L'article est écrit au moment où éclate un scandale (parmi les plus récents) éclaboussant les députés britanniques, en mai 2009 : on reprochait notamment à certains d'avoir des dépenses de voyage excessives, à d'autres d'avoir confondu intérêt public et bien-être de leurs animaux de compagnie, etc. En substance, l'auteur se désole notamment de voir les gens se préoccuper de dépenses de voyage de 6 millions de livres tout en n'accordant pas la moindre attention à des investissements de 6 milliards de livres réalisés dans le cadre d'un PPP.

²³⁴ « In Sicily, officials agree to terms like this with the help of dainty gifts like horse's heads and waistcoats full of fish. In the UK, the government volunteers them without any obvious inducement ». Monbiot, George. (2009). « The real British expenses scandal seems to be immune to exposure », *The Guardian*, 25 mai, <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/may/25/pfi-corruption-transport-roads>

« Pour un instant, mon cœur a tressailli. À la une du *Daily Mail* d'hier, le gros titre contenait les mots « déplacement », « scandale », « exorbitant » et « 6,2 £ ». J'ai pensé, jusqu'à ce que je comprenne correctement, que l'article se référait au contrat [de PPP] de 6,2 G£ pour agrandir l'autoroute M25, qui vient tout juste d'être signé [il s'agit d'une autoroute de contournement de Londres et ces travaux se justifieraient par l'affluence attendue pendant les prochains jeux olympiques]. Brève lueur d'espoir.

« La loi de 6,2 M£ : scandale sur la façon dont les députés mènent les contribuables en bateau avec leurs dépenses de voyage exorbitantes », cet article fait référence à un vol qui se chiffre exactement à un millième de la taille du scandale de dépenses de transport auquel je m'intéresse.

Je comprends la colère publique et la fascination que suscitent les dépenses des députés, tout comme cette question brûlante, à savoir s'il est possible d'obtenir une déduction pour gain en capital sur une seconde cabane à canards. Mais c'est microscopique comparativement à la corruption dans laquelle nous pataugeons gaiement depuis quinze ans au Royaume-Uni, sans que rien ni personne ne soit inquiété par la presse tabloïde [N.D.T. pjh : la presse tabloïde britannique est pourtant reconnue pour son penchant morbide pour le sensationnalisme et sa recherche inlassable de scandales en tout genre].

[pjh : Monbiot revient alors sur le projet d'agrandissement de l'autoroute M25 qui vient d'être annoncé en avril 2009, doté initialement d'un budget de 5 G£. Des opposants à ce projet ont publié une estimation qui établissait à 478 M£ la somme nécessaire pour faire le travail; mais voici qu'en quatre semaines, la taille du projet a été subitement réduite pendant que le budget a bondi de 5 G£ à 6,2 G£. Et c'est ici qu'est écrite la phrase qui me fait sursauter]

[...] En Sicile, les autorités gouvernementales finissent par accepter de se plier à ce genre d'arrangement après avoir reçu comme cadeau une tête de cheval et des vestons avec les poches pleines de poissons. Au Royaume-Uni, le gouvernement se prête au jeu volontiers sans qu'il n'y ait apparemment pas d'incitation à le faire

[...] Jusqu'à présent, la responsabilité publique est engagée pour 215 G£ dans le cadre des PPP [pjh : il s'agit bien de 215 milliards de livres sterling]. Une bonne partie de ces sorties de fonds (la moitié? les trois-quarts? – les contrats sont trop compliqués et opaques pour que ne sachions jamais exactement combien avec certitude) est du bon gros profit [*pure pork fat*]. Un jour, les remboursements finiront par détruire les finances publiques britanniques. Cette extravagance fait passer nos députés pour des ascètes.

Mais ce gaspillage ne fera jamais la première page du *Daily Mail* [...]. Il vous suffit d'écrire les mots « partenariat public-privé » pour perdre 90 % de vos lecteurs.

J'ai consacré 12 années de ma vie à faire de la recherche sur cette question et j'ai passé mon temps à courir pour chaque fois foncer dans le mur de briques de l'indifférence publique [...]. La question est trop éloignée [des préoccupations quotidiennes] et trop complexe pour déclencher l'indignation publique. L'obscurité qui entoure les PPP les a protégés d'un scandale comme celui qui s'abat sur les députés.

[...] L'une des caractéristiques de la formule des PPP, c'est que les projets sont pensés à l'envers [non pas pour satisfaire à la demande publique mais] pour satisfaire aux demandes des investisseurs corporatifs. C'est pourquoi, par exemple, le projet de rénover les deux hôpitaux de Coventry au coût de 30 M£ en mode conventionnel est devenu un projet en PPP de 410 M£, l'où on démolira ces deux hôpitaux, pour les remplacer par un tout nouveau qui comptera moins de lits, moins de médecins et moins d'infirmières. La vieille façon de faire était trop bon marché pour attirer les investisseurs »²³⁵.

²³⁵ « For a moment, my heart leapt. The headline on the front of yesterday's Daily Mail contained the words travel, scandal, extortionate and £6.2. I imagined, until I read it properly, that it referred to the £6.2bn contract to expand the M25 motorway, which has just been signed. Some hope. "The £6.2m bill: scandal of how MPs are taking taxpayers for a ride with extortionate travel expenses" referred to a rip-off precisely 1,000th of the size of the travel expenses scandal that interests me. I understand the public anger and fascination about MPs' expenses, and the burning question of whether you can obtain capital gains tax exemption on your second duck house. But it is microscopic compared with the corruption that has been bubbling along merrily for 15 years in the UK, unmolested by the tabloid press.

[...] The public liability incurred so far by the private finance initiative is £215bn. Much of this spending (half? three-quarters? – the deals are so complex and opaque that we will never know for sure) is pure pork fat. One day the repayments will destroy Britain's public finances. This extravagance makes our MPs look like ascetics.

But this waste will never feature on the front page of the Daily Mail [...]. You have only to write the words private finance initiative to lose 90% of your readers.

Across 12 years of researching this issue, I have kept running into the brick wall of public indifference [...]. The issue is too remote and too complex to ignite public indignation. The scheme's obscurity has protected it from the outrage now being directed towards MPs.

Comme si les critiques contre les PPP n'étaient pas suffisantes, voici que certains parmi ses principaux artisans se mettent de la partie. Dorénavant, en Grande-Bretagne même, les PPP ne seront plus la seule façon acceptable et possible²³⁶ de financer un investissement majeur, même pour un organisme spécifiquement créé à cet effet par le gouvernement. C'est ce que vient d'annoncer Charles Lloyd, le patron de *Treasury's infrastructure Finance Unit* (TIFU)²³⁷, la quasi-banque mise sur pied au printemps 2009 (au temps jadis!) par le gouvernement pour compléter les tours de table des projets de PPP, pour suppléer à la difficulté pour le privé de lever les sommes nécessaires. Dorénavant, le TIFU va s'engager dans le financement de projets menés de façon conventionnelle. Cette déclaration s'accompagne bien entendu d'une affirmation solennelle de circonstance : la main sur le cœur, le patron de TIFU jure que cela ne signifie pas le rejet de la formule PPP/PFI. Tout simplement, renchérissait le patron de l'agence Partnerships UK (l'agence des PPP britannique), cela veut dire que les PPP ne sont plus une obsession²³⁸. De la même manière, le gouvernement

[...] One of the consistent features of PFI is that the projects are reverse-engineered to meet the demands of corporate investors. This, for example, is how the £30m public scheme to refurbish Coventry's two hospitals became a £410m private scheme to knock them both down and rebuild one of them – containing fewer beds and fewer doctors and nurses. The old scheme was too cheap to attract private money ».

Monbiot, George. (2009). « The real British expenses scandal seems to be immune to exposure », *The Guardian*, 25 mai, <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/may/25/pfi-corruption-transport-roads>

²³⁶ À l'époque, au temps jadis, on disait des PPP que c'était la seule façon de faire possible : « the only game in town ». Branigan, Tania. (2009). « Ministers given a warning on 'emergency' plans to rescue public services », *The Guardian*, 26 juin, <http://www.guardian.co.uk/politics/2001/jun/26/uk.Whitehall1>

²³⁷ The Infrastructure Finance Unit (TIFU) http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_tifu_index.htm

²³⁸ « Charles Lloyd, the Treasury's head of partnerships, said that although Tifu [Treasury's infrastructure finance unit] had been set up as a PFI financing unit, ministers "have agreed" it could tackle a wide range of projects. [...]

"That's not to say we are moving away from PFI, not at all. But I think we can afford to devote more energy to other areas."

His comments were backed by Stewart [James Stewart, the head of delivery agency Partnerships UK], who added: "At long last, the obsession with PFI has gone ». *PPP Bulletin*. (2009). « Treasury lending unit looks beyond PFI », 9 septembre, <http://www.pppbulletin.com/news/view/14883>

Voici que TIFU et Partnerships UK vont fusionner : *PPP Bulletin*. (2009). « Partnerships agencies set for mega-merger », 9 décembre, <http://www.pppbulletin.com/news/view/15016>; Mathiason, Nick. (2009).

« Alistair Darling to create new body to co-ordinate infrastructure projects », *The Guardian*, mercredi 9 décembre, <http://www.guardian.co.uk/uk/2009/dec/09/pre-budget-report-funding-infrastructure-projects>

québécois envisage de modifier le mandat de notre propre Agence des PPP²³⁹.

3.3 La qualité garantie des PPP?

Les propagandistes de la formule des PPP font souvent valoir le professionnalisme exemplaire des membres du consortium privé, leur astuce, leur compétence reconnue mondialement et toutes ces grandes vertus qui garantiraient que les projets livrés en PPP seront exempts des aberrations délirantes qui seraient, trop souvent, le fait des administrations publiques²⁴⁰. Or, voici que les PPP se mettent à lever de terre et à fonctionner en collectionnant les exemples d'erreurs stupides et de négligences irresponsables.

Le Royal Ottawa Hospital, un des tout premiers hôpitaux construits en PPP en Amérique du Nord, sinon le premier de tous, a été inauguré en 2006. Délimitée par un parapet tout à fait normal, une agréable mezzanine surplombe le hall de l'entrée principale de l'hôpital²⁴¹; petit détail, le Royal Ottawa est un hôpital ...psychiatrique (!) et il accueille donc une clientèle qui présente, *a priori*, une plus forte propension au suicide. Comme on disait, ça ne prend pas un cours classique pour se rendre compte que ce n'est peut-être pas la meilleure idée qui soit²⁴².

²³⁹ « Le gouvernement du Québec veut modifier le mandat d'encadrement et de conseil de l'Agence des PPP, créée en 2005, afin de l'étendre à tous ses grands projets de construction, quel que soit leur mode de réalisation : traditionnel, clé en main ou PPP ». Duhamel, Alain. (2009). « Les ingénieurs-conseils du pays se penchent sur la formule des partenariats public et privé (PPP) », *Les Affaires*, samedi 10 octobre, p. 58

²⁴⁰ Tremblay, Jacinthe. (2008). « En attendant les PPP. Des partenariats novateurs se multiplient partout au Québec », *Le Devoir*, 27 septembre 2008, p. B3

²⁴¹ Kalinda, Léo. (2009). « Des PPP qui soulèvent des questions », *Dimanche Magazine*, reportage diffusé à la Première Chaîne radio de la SRC le 19 avril (le reportage débute à la 11^e minute).

 [Le reportage de Léo Kalinda](#)

²⁴² Certains se vantent pourtant sans gêne d'avoir contribué à cette belle réussite architecturale qu'est le Royal Ottawa. Ainsi, dans le dossier de présentation des candidats retenus pour la dernière ronde d'évaluation des projets du CHUM, du centre de recherche du CHUM et du CUSM, la firme Parkin Architects fait état de sa participation à des projets aussi remarquables que le [Royal Ottawa Hospital](#), sans oublier le [William Osler Health Centre](#), qui n'est autre que l'hôpital en PPP de Brampton, celui-là même qu'affectionne tant le vérificateur général ontarien. Voir :

L' Ombudsman de l'Ontario n'a pas été tendre envers l'autre hôpital ontarien construit en PPP, celui de Brampton (celui-là même qui a fait l'objet d'un rapport vitriolique de la part du Bureau du vérificateur général de l'Ontario²⁴³) :

« Une révolution se dessine – et ce n'est pas forcément la révolution du système de soins de santé de longue durée que le gouvernement avait promise au départ, mais une révolte populaire. Nous en avons vu des signes récemment dans les protestations de la communauté à Brampton contre la mauvaise gestion et la piètre qualité des services au Brampton Civic Hospital, nouvellement construit (qui fait partie du William Osler Health Centre). Moins de deux mois après l'ouverture de cet hôpital, le gouvernement en a saisi le contrôle en nommant un superviseur. »²⁴⁴

Qualité et PPP? Que penser de cet hôpital britannique en PPP dont les corridors sont tellement étroits qu'on ne peut y faire passer qu'une seule civière à la fois, sans doute parce que ces derniers ont été conçus pour « optimiser » l'espace et contrôler les coûts²⁴⁵?

http://www.parkin.ca/projects_sector_specific.html. Parkin Architects fait partie de deux consortiums en lice pour l'obtention de contrat de PPP : Accès Santé CHUM (pour le CHUM) et Accès Recherche CHUM pour celui du centre de recherche du CHUM; les deux consortiums, qui ne regroupent pas exactement la même équipe dans les deux cas, sont tous deux dirigés par Babcock & Brown.

« Profil et expérience des firmes Parkin Architects (CHUM et CRCHUM) : www.parkin.ca

Exemples de projets hospitaliers et centres de recherche : Hôpital Royal d'Ottawa – projet en PPP, Ottawa, Ontario [;] Centre de Santé William Osler – projet en PPP, Brampton, Ontario ». Agence des PPP. Partenariats public-privé. (2007). *Consortiums Qualifiés pour les projets PPP : - Campus Glen [CUSM] - Centre hospitalier du CHUM - Centre de recherche du CHUM*, 14 novembre, Québec : Agence des partenariats public-privé du Québec, 40 p., p. 22; voir également p.6 et 8

http://www.ppp.gouv.qc.ca/admin/Fichiers/Presentation_tous_les_candidats_CHUs%20pour%20site%20web_v2.pdf

²⁴³ Bureau du vérificateur général de l'Ontario, *Rapport 2008*, chapitre 3, section 3.03 « Projet des partenariats entre les secteurs public et privé de l'Hôpital de Brampton »

http://www.auditor.on.ca/fr/rapports_fr/fr08/303fr08.pdf;

²⁴⁴ Ombudsman Ontario. (2008). *Rapport annuel 2007-2008*, 66 p., p.14

http://www.ombudsman.on.ca/media/18984/ar08_report_fr.pdf

²⁴⁵ Shaoul, Jean. (sans date) *Using the Private Sector to Finance Capital Expenditure: The Financial Realities* [C22], FIN(3)-PPP-014b, 12p

http://www.assemblywales.org/fin_3_ppp-014_-_prof_jean_shaoul.pdf

Que penser de cet autre hôpital psychiatrique en PPP, toujours en Grande-Bretagne, flambant neuf, si j'ose dire, qui ne respecte pas les différents éléments du règlement concernant la sécurité incendie? Des corridors en forme de courbe qui compliquent l'observation des patients et leur éventuelle évacuation, des matériaux utilisés pour les murs et les planchers qui n'offrent pas une bonne protection contre les incendies, des matelas et des chaises qui ne respectent pas les normes, un manuel de sécurité qui se résume à un papillon adhésif (*post it*) indiquant qu'il « sera fourni par le consortium »²⁴⁶ (incessamment, sous peu, comme on dit). « Et pour signaler le déclenchement d'un incendie, dites « Incendie »)

« Les PPP soulèvent aussi des enjeux concernant la qualité. Lorsque des problèmes surgissent, comme c'est inévitablement le cas dans des projets de construction d'envergure, toute solution représente un équilibre entre le coût, l'échéancier et la qualité. Comme le coût et l'échéancier sont assujettis à des exigences et des contraintes contractuelles très rigides, des compromis néfastes sur la qualité semblent quasi inévitables. [...]

[L]'exemple récent du Walter Reed Army Medical Center, aux États-Unis, soulève plusieurs faits troublants. Dans la foulée de la décision du président Bush, en 2002, d'augmenter la compétition dans la gestion gouvernementale, le département de la Défense a graduellement remplacé les fonctionnaires fédéraux qui travaillaient dans cet hôpital par des travailleurs à l'emploi de compagnies privées. Après plusieurs anomalies dans le processus d'octroi, un contrat a été signé en janvier 2006

²⁴⁶ « It has breached every section of the fire safety code, claims the document. The findings, seen by the Guardian, found short-comings "in each of the five key areas of documentation, design, construction, operation and management" at the £47m Newsam Centre at Seacroft hospital in Leeds. [...]The report reveals the design and construction of the building fell short of the requirements for an inpatient facility for the mentally ill. The building has curving corridors which make both patient observation and quick evacuation difficult, and was constructed without proper fire protection materials in the wall and floor joints. Patients were using mattresses and chairs with below-standard fire retardant materials and could smoke in rooms where they could not be easily observed. The fire safety manual was described as very poor and the fire safety procedure consisted of a "post it note" marked "to be provided by the trust ».

Hencke, David (2005). « Private-finance hospital 'putting lives at risk'. Widespread health and safety breaches at centre for mentally ill », *The Guardian*, 17 juin,

<http://www.guardian.co.uk/uk/2005/jun/17/publicservices.politics>

avec une compagnie privée pour la gestion et la provision de l'ensemble des services de soutien. À la signature du contrat, 300 employés fédéraux donnaient ces services. En février 2007, moins de 50 travailleurs accomplissaient ces mêmes tâches. De plus, plusieurs d'entre eux avaient une formation et une expérience fort limitées. La situation matérielle dans cet hôpital s'est scandaleusement dégradée, comme en fait foi une série de reportages du *Washington Post*. En plus de faire état d'une main-d'œuvre non qualifiée, démotivée, et surchargée, on pouvait constater une infestation de rats et de coquerelles, des planchers et des murs crasseux, couverts de moisissures, des matelas et tapis tachés, une senteur intolérable, et certaines parties de l'édifice sans eau et sans chauffage (*Washington Post*, 18 février 2007)²⁴⁷. À la suite d'autres enquêtes, le secrétaire à la Défense a dû démissionner et une commission d'enquête a été instituée. Un comité de la Chambre des représentants a aussi étudié la situation. Dans une lettre du 2 mars, qu'il a envoyée à l'ancien commandant en chef de l'hôpital, démis de ses fonctions, il est écrit : « Les conditions de vie et les services qui ont été observés sont déplorable... Il semble qu'un des facteurs qui a causé ou contribué à ces conditions épouvantables soit la contractualisation des services de soutien à une entreprise privée. »²⁴⁸

Cette mezzanine de l'hôpital psychiatrique Royal Ottawa me fait penser à la prison dont l'une des clôtures n'allait pas jusqu'au sol. Inaugurée en janvier 2009, la toute nouvelle « prison modèle » en PPP de Roanne (non loin de Saint-Étienne et de Lyon, en France) présentait quelques défauts ...gênants. Depuis le début, le constructeur et l'administration se renvoient la balle pour déterminer qui devra essuyer les plâtres, qui assumera les coûts inévitables pour récupérer les gaffes : « [...] les portes des cellules sont faciles à forcer, [...] les grilles de la cour de promenade ne vont pas jusqu'au sol [...] »²⁴⁹. Même questionnement pour cette autre prison en PPP à Mont-de-Marsan, inaugurée en novembre 2008, évacuée et fermée le 28 décembre suivant, pendant trois semaines, pour cause de panne majeure :

²⁴⁷ Priest, Dana et Anne Hull. (2007) « Soldiers Face Neglect, Frustration At Army's Top Medical Facility », *Washington Post*, 18 février, p. A01, tel que cité par Champagne.

²⁴⁸ Champagne, François. (2007). « L'illusion du privé », *Relations*, n° 717 (juin), p.15-17, p.17
http://www.revuerelations.gc.ca/relations/archives/themes/textes/sante/sant_cham_0706.htm

²⁴⁹ LEMONDE.FR avec AFP (2009), « La nouvelle prison modèle de Roanne ne serait pas en mesure d'accueillir des détenus », *Le Monde*, 19 janvier, http://www.lemonde.fr/societe/article/2009/01/19/la-nouvelle-prison-modele-de-roanne-ne-serait-pas-en-mesure-d-accueillir-des-detenus_1143829_3224.html

qui paiera la note?

C'est comme ces écoles britanniques construites en PPP où tout a été conçu pour réduire les coûts (ce qui est, *a priori*, tout à fait louable) : dans certaines d'entre elles, plutôt que d'installer quatre cloches normales, on a choisi de n'en poser qu'une seule, plus « puissante », mais bruyante au point que les syndicats en appellent aux autorités chargées de la santé et de la sécurité au travail²⁵⁰. Les problèmes de qualité dans les écoles en PPP devaient être fréquents et nombreux²⁵¹ puisque le gouvernement vient d'édicter de nouvelles normes minimales : plus question de laisser les consortiums interpréter les besoins à leur convenance²⁵². En août 2009, un rapport d'un organisme gouvernemental attribuait la cote « Excellent » à une seule des 120 écoles récemment construites en PPP²⁵³.

Ou encore comme ces écoles albertaines en construction selon une formule de PPP. Les parents viennent d'apprendre que, en dehors des horaires scolaires, les écoles demeureront fermées : pas de service de garde, ni de camp de jour, ni de d'activités parascolaires, rien. Rien d'autre n'a été prévu au contrat que le calendrier et les horaires scolaires²⁵⁴.

On pourrait continuer comme cela longtemps, mais ce serait de l'acharnement un peu inutile.

²⁵⁰ Shepherd, Jessica. (2009). « A right ding-dong over bell noise. Scottish teachers' union claims PFI schools are installing dangerously loud bells to save money », *Mortarboard Blog*,

<http://www.guardian.co.uk/education/mortarboard/2009/jan/02/scotland-school-bell-noise>

²⁵¹ Audit Commission. 2003. — PFI in schools. http://www.audit-commission.gov.uk/Products/NATIONAL-REPORT/D7701D4F-C130-4BA6-B10D-6D0644BDAA98/pfi_briefing.pdf, cité in Internationale de l'Éducation. (2009). *Public Private Partnerships in Education*, 186 p., p.38-39

<http://www.ei-ie.org/en/news/show.php?id=1039&theme=gats&country=global>; ; voir également

Lewandowski, René. (2004). « Grande-Bretagne. Les vices cachés des PPP », *L'Actualité*, vol. 29, n°19, 1^{er} décembre, p. 50 et suivantes, mis en ligne le 20 novembre 2009,

<http://droit-inc.com/article3196-Les-vices-caches-des-PPP>

²⁵² *PPP Bulletin*. (2009). « New design rules for school building projects », 13 mai,

<http://www.pppbulletin.com/news/view/14704>

²⁵³ « Just 1 out of 120 school designs put forward in the past year has been rated 'excellent' by the government's architecture watchdog. ». *PPP Bulletin*. (2009). « Watchdog slates school designs », 12 août, <http://www.pppbulletin.com/news/view/14852>

²⁵⁴ McGinnis, Sarah. (2008). « P3 schools off limits for preschools, day cares », *Calgary Herald*, 10 septembre.

Toujours est-il que ces quelques exemples devraient contribuer à remettre en doute les affirmations selon lesquelles la formule des PPP est garante d'une bonne qualité à bon coût²⁵⁵, c'est comme pour l'innovation : on pourra repasser.

Imaginez maintenant que ces exemples auraient été le fait de projets pilotés du début à la fin par des fonctionnaires; quels auraient été les commentaires? Incompétence, irresponsabilité, je-m'en-foutisme à la soviétique. Et bien entendu, certains en auraient profité pour étendre ce qui aurait été de justes critiques contre certains à l'ensemble des fonctionnaires, pour stigmatiser le « système » bureaucratique d'un État honteusement insouciant. Mais voici que les fonctionnaires ne sont pas en cause et que les fautes retombent sur les « partenaires » privés de PPP. Par ailleurs, tous les gens raisonnables conviendraient que cela aurait été une généralisation abusive que de qualifier l'ensemble à partir d'anecdotes et de mauvais exemples. Pour éviter de tomber dans le même travers, je m'abstiendrai donc d'écrire que les PPP produisent tous et systématiquement ce genre de bêtises (dont on devrait avoir honte). Mais on admettra par contre qu'il faudrait être pour le moins naïf de croire que les PPP constituent une quelconque garantie d'une qualité minimale. Ce qui est le plus sérieux, à vrai dire, c'est que ces gaffes ne sont probablement pas (entièrement) imputables à la bêtise

²⁵⁵ Les Américains disent que le diable se cache dans les détails et des détails, il y en a quelques-uns dans un contrat qui compte des centaines de pages et des milliers d'articles. Est-il nécessaire de tout spécifier comment faire dans les moindres détails? Bien sûr que non, disent les partisans de la formule PPP car il faut se contenter d'être très précis sur ce qu'on attend du privé, libre à lui de choisir la façon concrète d'y parvenir : on pourrait se fier au consortium, qui prendra les moyens qu'il juge les meilleurs pour fournir le service tel que le client public l'a défini. Par exemple, un contrat en PPP couvrant les services alimentaires, ce qui implique de fournir un petit déjeuner aux patients qui dorment à l'hôpital. En quoi consiste un petit déjeuner dans un hôpital anglais? Un *Full English Breakfast*? Non. Pas forcément. Un consortium avait ainsi décidé que la marmelade ne faisait pas partie du minimum vital d'un malade anglais et que feraient mieux l'affaire divers succédanés, moins chers, plus nutritifs, plus sains, etc. Erreur! La révolte grondait car on ne badine pas impunément avec des choses aussi sérieuses que la marmelade. Comme le contrat n'avait rien prévu de précis à cet égard, c'était non seulement une erreur mais encore une grave erreur puisque c'est le client public qui a dû régler une facture salée (ce qui est tout de même un comble pour de la marmelade!). « [...] Failure to identify and/or specify the requirements in sufficient detail, e.g., the failure to specify marmalade for patients' breakfast led to an increased charge ». Shaoul, Jean. (sans date) *Using the Private Sector to Finance Capital Expenditure: The Financial Realities* [C22], FIN(3)-PPP-014b, 12 p. http://www.assemblywales.org/fin_3_ppp-014_-_prof_jean_shaoul.pdf

ou à l'insouciance mais qu'elles résultent en fait d'une recherche du plus bas coût possible, d'une « optimisation » poussée à l'extrême.

La promotion des PPP s'appuie sur une critique des pratiques publiques. Or, un examen attentif de ce qui a été réalisé au Québec par le public, au cours des dernières années, conduit à une appréciation nettement positive du mode « conventionnel », « traditionnel », avec des fonctionnaires à la barre et une logique publique aux commandes du début à la fin.

« Respect des échéanciers et des budgets. Innovations dans le design financier et les propositions immobilières. Transparence. Telles étaient les promesses de l'entrée du Québec dans l'ère des partenariats public-privé. Où en sommes-nous? Depuis sa création, en 2005, l'Agence des PPP a fait bouger une seule pépinière, aux abords du futur pont de la 25 [article écrit en septembre 2008]. Trop tôt pour faire le bilan? Certainement. Assez, cependant, pour noter que dans la même période, plus d'une vingtaine de chantiers majeurs en santé gérés en mode traditionnel ont été complétés en respectant toutes ces promesses. Curieux?

Depuis son exercice 2004-05, la Corporation hébergement Québec (CHQ), le bras immobilier du ministère de la Santé, a mis à l'étude, en chantier ou a complété la construction d'au moins huit centres d'hébergement de soins de longue durée (CHSLD). Elle a de plus orchestré cinq grands projets de construction et de rénovation dans les Centres hospitaliers universitaires (CHU) de Québec et de Sherbrooke. À Montréal, la CHQ a coordonné des travaux de près de 15 millions à Sainte-Justine et d'autres frôlant les 45 millions au CHUM, en majorité réalisés à Notre-Dame et à l'Hôtel-Dieu. Les dirigeants de l'Hôpital général juif ont même fait appel à son expertise financière pour les projets de 52,9 millions d'agrandissement du centre de recherche et des services ambulatoires. »²⁵⁶

Le secteur public sait assez bien comment faire les choses très correctement et les exemples de réussite du mode conventionnel s'accumulent. Le dernier en date concerne Sainte-Justine :

« Le CHU Sainte-Justine dévoilait hier la plus récente phase de son projet Grandir en santé. La nouvelle unité de néonatalogie inaugurée hier a été réalisée dans les délais

²⁵⁶ Tremblay, Jacinthe. (2008). « En attendant les PPP. Des partenariats novateurs se multiplient partout au Québec », *Le Devoir*, 27 septembre 2008, p. B3

prévus et sans dépassement de coût. Un beau succès pour le mode de construction traditionnel a dû admettre le ministre de la Santé, Yves Bolduc, qui a refusé de se prononcer sur la suite des choses.

[...Le ministre de la Santé convient] que le mode traditionnel réussit au CHU Sainte-Justine. «C'est la troisième fois qu'ils inaugurent un projet à l'intérieur des coûts. J'ai une très grande confiance en eux.»

Les résultats sont en effet très parlants. Un monde sépare l'ancienne unité de néonatalogie, vétuste, exiguë et mal isolée, et la nouvelle unité [...].

Tout, du sol au plafond, en passant par l'éclairage ou les postes de soins, a été pensé en fonction des besoins des prématurés qui séjourneront dans cette unité ». ²⁵⁷

Bien entendu, il existe certainement quelques exemples récents du contraire et c'est tout aussi embarrassant. À la décharge de Jacinthe Tremblay qui signait l'article cité plus tôt, l'exemple que je vais rapporter est survenu près d'un an après la publication de cet article. Il s'agit d'un cas de bêtise commise dans le cadre d'un chantier « conventionnel », c'est-à-dire un hôpital conçu par des architectes et des ingénieurs « privés », construit par des entrepreneurs privés mais sous la supervision de donneurs d'ordre publics : c'est le cas du tout nouveau pavillon de cancérologie de l'hôpital de Gatineau dont les ascenseurs sont trop petits pour qu'on puisse y faire entrer des civières!!!²⁵⁸ Dans les mêmes termes que j'utilisais pour les cas des chantiers en PPP, il est probable que cette gaffe ne soit pas (entièrement) imputable à la bêtise ou à l'insouciance, mais qu'elle résulte elle aussi d'une « optimisation » poussée à l'extrême : tout le monde ne jure plus que par le plus bas coût possible, et sans doute que les chantiers « conventionnels » sont susceptibles d'être conduits en subissant ces mêmes pressions pour obtenir des économies palpables, visibles, réalisées à court terme, des économies de bouts de chandelles sur les coûts de construction, quitte à ce qu'on se morde les doigts plus tard, quand on commencera à utiliser le bel hôpital tout neuf, qu'on sera en mesure de porter un jugement sur les choix qui ont été faits et que viendra le temps d'évaluer les coûts d'exploitation réels.

Un examen honnête ne justifie pas qu'on diabolise les PPP ni qu'on louange le mode

²⁵⁷ Rioux Soucy, Louise-Maude. (2009). « Grandir en santé, à Sainte-Justine, sans PPP: le bébé se porte bien », *Le Devoir*, le mardi 22 septembre, <http://www.ledevoir.com/2009/09/22/268073.html>

²⁵⁸ Barrière, Caroline. (2009). « L'ascenseur est trop petit pour les civières », *Le Droit*, 9 septembre. <http://www.cyberpresse.ca/le-droit/actualites/gatineau-outaouais/200909/09/01-900174-lascenseur-est-trop-petit-pour-les-civieres.php>

conventionnel du même souffle et sans aucune nuance – il serait réducteur de traduire la réalité par une caricature en noir et blanc. Mais chose certaine, avec toutes ces bévues qui s'accumulent, il faut une bonne dose de mauvaise foi ou beaucoup d'aveuglement pour que les partisans des PPP continuent à vendre ce mode comme la meilleure garantie d'une qualité irréprochable. Il me semble même qu'un arbitre impartial ne dirait pas que « les torts sont partagés » : comparés à ceux qui sont en mode traditionnel ou conventionnel, les chantiers réalisés en PPP ont beaucoup plus que leur quote-part de défaillances majeures avec lesquelles on devra composer pendant au moins 30 ans et peut-être même après – *Per omnia saecula saeculorum*²⁵⁹!

3.4 Des décisions contre les PPP

Au-delà des commentaires critiques, il conviendrait d'examiner ces décisions prises à l'encontre des PPP, où l'on choisit, en connaissance de cause de procéder en mode conventionnel et non en PPP. Ainsi, il faudrait comprendre pourquoi le gouvernement écossais a annoncé, en avril 2008, que le plus gros hôpital à construire au Royaume-Uni (un projet de 1,6 milliard de nos dollars) ne le sera pas en PPP²⁶⁰. Il est vrai que le parti au pouvoir, le Scottish National Party, a toutes les raisons du monde de vouloir faire le contraire du Labour Party au pouvoir à Londres et son refus des PPP ne serait peut-être qu'une manifestation de plus de cet affrontement politique. N'empêche: si les PPP étaient si intéressants, on imagine mal comment le gouvernement écossais pourrait expliquer à ses citoyens et contribuables qu'il refuse d'adopter une formule gagnante, qu'il les prive d'une méthode carrément géniale, pour le simple plaisir de marquer la différence des Écossais, uniquement pour embêter les Anglais.

Et comment se fait-il que le même scénario se reproduise en plein cœur de Londres? En novembre 2008, l'University College London Hospitals (UCLH) Foundation Trust, qui gère déjà huit hôpitaux, a fièrement annoncé la construction d'un tout nouvel hôpital entièrement consacré au traitement du cancer, un projet de 209 M\$. Petit détail, ce ne sera pas en PPP. Pourquoi s'interdirait-il de procéder de ce qui serait la meilleure façon possible? La réponse à mes interrogations est assez simple : comme nous en avons les moyens

²⁵⁹ Pour les siècles des siècles... Amen.

²⁶⁰ Carrell, Severin. (2008). « Scotland to build £842m 'health campus' without private funding », *The Guardian*, 23 avril, <http://www.guardian.co.uk/society/2008/apr/23/nhs.health2>

financiers, il n'y a pas de nécessité ni d'intérêt à procéder en PPP²⁶¹. Et cette réponse vaut son pesant d'or : dans le contexte actuel, jusqu'à tout récemment du moins, en Grande-Bretagne, les autorités responsables des services hospitaliers sont contraintes de passer par la formule des PPP (TINA : « *there is no choice* » : on n'a pas le choix²⁶²) lorsqu'elles ne disposent pas des marges de manœuvre financières suffisantes pour se passer des aides gouvernementales²⁶³. On retrouve très fréquemment des témoignages qui vont en ce sens : la plupart des administrateurs hospitaliers britanniques se sont retrouvés dans l'obligation, à toutes fins pratiques, de « choisir » d'aller en PPP, faute de quoi, ils se seraient retrouvés sans moyen de réaliser l'hôpital dont ils avaient besoin.

« Jeremy Colman, ancien directeur adjoint du National Audit Office [le NAO]²⁶⁴, le vérificateur général britannique, reprend des propos similaires dans des commentaires faits au *Financial Times* (propos qui ont été confirmés en entrevue avec l'un des auteurs [Hellowell ou Pollock]). M. Colman note que de nombreuses évaluations pèchent par une « fausse précision », appuyée sur un « charabia pseudo-scientifique ». Il souligne l'incitation perverse qui pousse les décideurs à manipuler les évaluations, dans la mesure où le PPP est le seul mode de financement possible : si la réponse [issue du processus

²⁶¹ « Our strong cash position permits us to operate without, in the case, needing to pass substantial financial risk, on an ongoing basis, to a PFI partner. The choice of procurement route was analysed and the Board have selected the approach of obtaining a main contractor through a competitive dialogue process ». Extrait d'un courriel de Toby Lewis, Director of Strategic Development, UCLH Foundation Trust, reçu le 2 décembre 2008, en réponse à ma demande adressée à Robert Naylor, UCLH chief executive

²⁶² Voir la section 1.2.3 La remise en question de l'État-providence

²⁶³ « Institutional incentives have pushed public bodies towards using private finance. Public authorities often have no alternative source of funding and feel pressured to use private finance because its treatment in financial accounts and budgets make it seem more affordable from the public authority's perspective ». Humpherson, Ed, David Finlay, Patricia Leahy et Joshua Reddaway, avec la collaboration de Manuel Llorca et de Michael Prest (NAO Private Finance Team). (2009). *Private Finance Projects*, Londres : National Audit Office (NAO), 69 p., p.20; voir également p.35

http://www.nao.org.uk/publications/0809/private_finance_projects.aspx

²⁶⁴ Après avoir été au NAO jusqu'en 2004, Jeremy Colman a ensuite été nommé vérificateur général du pays de Galles. <http://www.wao.gov.uk/whoware/theauditorgeneralforwales.asp>

d'évaluation] est négative vous n'obtenez pas votre projet. Aussi la réponse n'est pas fréquemment négative »²⁶⁵.

Lorsqu'ils en ont les moyens, comme dans le cas du UCLH Foundation Trust, les décideurs ne voient pas spontanément l'intérêt de procéder en PPP.

Une autre hypothèse possible pour justifier ce choix des administrateurs du UCLH Foundation Trust de ne pas procéder en PPP pour leur pavillon de cancérologie, c'est peut-être un douloureux souvenir d'une mauvaise expérience récente : en effet, au début des années 2000, ils ont fait construire un tout nouvel hôpital sur Euston Road et, en trois ans, le budget était passé de 120 à 430 M£²⁶⁶. Et leurs malheurs ne sont pas terminés car voici qu'on nous apprend, en novembre 2009, que cet hôpital doit être (partiellement) rénové : il faut remplacer divers éléments, dont le revêtement de sol, quatre ans seulement après l'ouverture de l'hôpital²⁶⁷. Pour justifier leur préférence pour le mode conventionnel, mes interlocuteurs ne m'ont pas spontanément fourni cette explication du désastreux PPP de l'hôpital d'Euston Road, sans doute par pudeur. Très typiquement britannique.

²⁶⁵ « Jeremy Colman, former deputy general of the National Audit Office, the supreme public sector audit institution in the UK, outlined a similar conclusion in comments made to the Financial Times newspaper (since confirmed by Colman in a personal communication with one of the present authors). Mr Colman noted that many appraisals were guilty of 'spurious precision', based on 'pseudo-scientific mumbo-jumbo'. He noted the perverse incentive facing authorities to manipulate appraisals, in a context in which private finance is the only funding source available: 'If the answer comes out wrong you don't get your project. So the answer doesn't come out wrong very often ». Hellowell, Mark et Allyson M. Pollock. (2009). « [The private financing of NHS hospitals – politics, policy and practice](#) ». *Economic Affairs*, vol. 29, no 1 (mars), p. 13-19, <http://www.health.ed.ac.uk/CIPHP/>. Jeremy Colman: « People have to prove value for money to get a PFI deal. But because that is wrongly seen to be demonstrated by the PSC, it becomes everything. If the answer comes out wrong you don't get your project. So the answer doesn't come out wrong very often ». (*Financial Times*, June 5, 2002), tel que cité in Brooks, Mick. (2002). [Private Finance Initiative: Britain leads the way - to disaster!](#), mercredi le 10 juillet, <http://www.marxist.com/private-finance-initiative140702.htm>

²⁶⁶ Pollock, Allyson. (2009). « Uncovering the true costs of PFI », *The Guardian*, mercredi le 23 septembre, <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/sep/23/pfi-construction-bid-rigging>

²⁶⁷ Davis, Anna. (2009). « Repairs at 4-year-old hospital », *London Evening Standard*, mardi le 10 novembre, <http://www.thisislondon.co.uk/standard/article-23767047-repairs-at-4-year-old-hospital.do>

3.5 Ça vaut le coup, le coût?

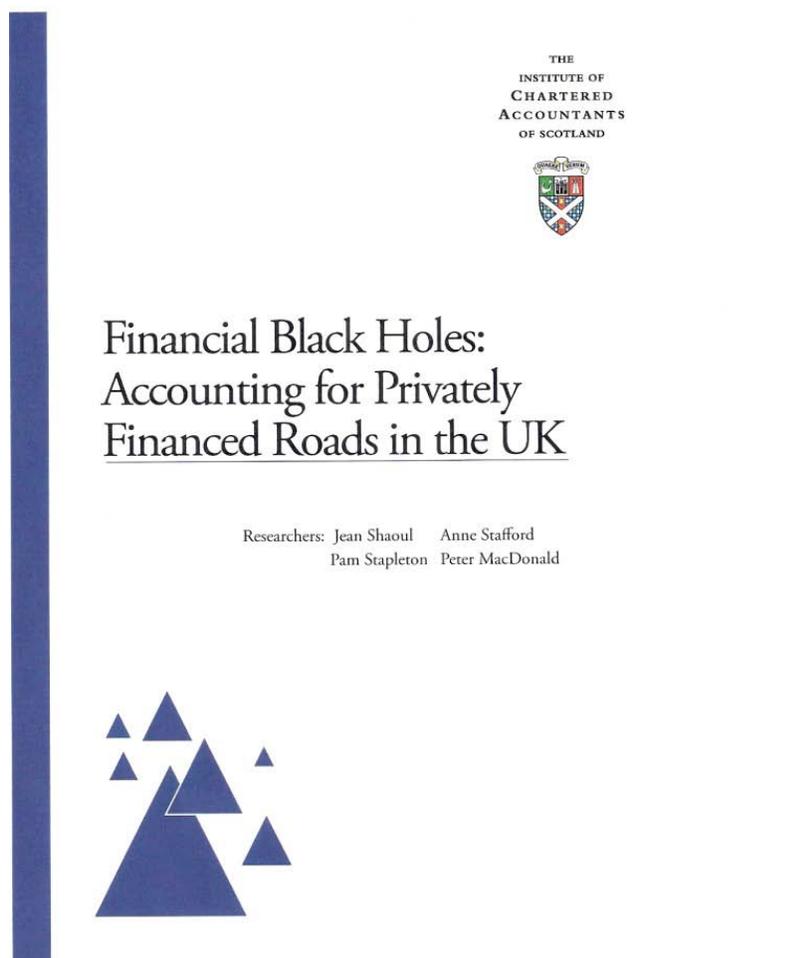
On pourrait continuer ainsi longuement mais sans grande utilité, car ni la réussite ni l'échec des PPP ne sont d'une évidence qui crève les yeux; heureusement d'ailleurs, car avec tous ces hôpitaux britanniques en PPP, l'Arsenal Football Club compterait déjà pas mal moins de spectateurs. Mais pourquoi donc personne ne sait si les PPP en valent la peine²⁶⁸? Tout d'abord, les PPP sont encore trop jeunes – on l'a répété souventes fois – et les expériences en cours sont trop récentes pour que soient évidentes les réussites claironnées ou les catastrophes redoutées (qui ne se sont pas encore avérées); il nous suffirait d'être patient et l'arbre finira bien par porter ses fruits²⁶⁹. Par contre, il est un problème autrement plus important et que le temps n'arrangera en rien. Les PPP sont tout sauf transparents et ils sont au contraire entourés d'un secret féroce défendu par les principaux propagandistes : on ne peut rien voir, mais on est prié de croire, sur parole.

²⁶⁸ « Why no-one knows if PFI makes sense », *Public Private Finance*, n°119 (décembre 2007 - janvier 2008).

²⁶⁹ « It is also fair to note that the final judgement on value for money for each project cannot be made until their 20 to 30 year contracts have run their course ». Humpherson, Ed, David Finlay, Patricia Leahy et Joshua Reddaway, avec la collaboration de Manuel Llorca et de Michael Prest (NAO Private Finance Team). (2009). *Private Finance Projects*, Londres : National Audit Office (NAO), 69 p., p.4

http://www.nao.org.uk/publications/0809/private_finance_projects.aspx

4. La transparence affichée, l'opacité entretenue



Récemment encore, des comptables britanniques affirmaient, sereinement, que les PPP sont de véritables trous noirs : aucune lumière n'en sort, et ils ont même tendance à absorber tout ce qui gravite autour d'eux. Impossible d'en tirer les informations financières minimales, qui sont d'ailleurs normalement disponibles au sujet de toute entreprise privée inscrite en bourse. Ayant scruté six cas pendant plus de deux ans, ces comptables aguerris insistent longuement sur l'opacité systématiquement entretenue et le manque d'information essentielle pour y voir clair²⁷⁰.

Ces chercheurs qui affirment

que les PPP sont des trous noirs ne sont pas les derniers venus, ni des marginaux : alors que le soutien financier ou la décision de publier ne signifient aucunement que les institutions impliquées cautionnent les conclusions du rapport, il n'est tout de même pas

²⁷⁰ Shaoul, Jean, Anne Stafford, Pam Stapleton et Peter MacDonald. (2008). *Financial Black Holes : Accounting for Privately Financed Roads in the UK*, Édimbourg : The Institute of Chartered Accountants of Scotland, xvii et 233 p.,

http://www.icas.org.uk/site/cms/download/res_shaoul_financial_black_holes_2008.pdf ; voir également Shaoul, Jean, Anne Stafford et Pam Stapleton. (2009). *Financial Black Holes : the disclosure and transparency of privately financed roads in the UK*, document de travail (version de juin), 39 p.

inutile de préciser que ces comptables de renom ont bénéficié, pour leur recherche, d'une subvention du Scottish Accountancy Trust for Education and Research (SATER)²⁷¹ ainsi que du Comité de la recherche de l'Institut des comptables agréés d'Écosse (Research Committee of The Institute of Chartered Accountants of Scotland, ICAS), en ajoutant que ce dernier organisme a décidé de publier le rapport sous ses couleurs, voire sous ses auspices..

En quelque sorte beaucoup plus troublant encore, le magazine *Public Private Finance* publiait récemment une première page assez peu rassurante : « Pourquoi personne ne sait si les PPP ont un sens » en gros titre (au coin inférieur droit de la couverture reproduite ici à la page suivante) sur une photo de salle d'opération estampillée « Secret »²⁷². L'article principal de ce numéro présentait un long développement sur le secret enveloppant les contrats de PPP et leur mise en œuvre. Or, ceux qui avouaient ainsi ne pas savoir si les PPP ont un sens, ce sont des journalistes qui gagnaient leur vie à écrire sur le sujet, dans un magazine qui depuis plus de dix ans portait exclusivement sur les PPP²⁷³. Si même ces journalistes doutaient des PPP au point d'afficher leur questionnement en première page de leur 119^e numéro (décembre 2007 - janvier 2008), que faut-il penser des personnes qui se disent certaines de réaliser une bonne affaire?

Que peut-on ajouter de plus? Récemment encore, Allyson Pollock une universitaire très critique des PPP, signait un texte concernant l'amende infligée à 130 entreprises britanniques de l'industrie de la construction pour accord de cartel, collusion et autres vilénies²⁷⁴; bien évidemment, toutes les grandes entreprises y sont épinglées et, donc, toutes celles qui participent au pique-nique des PPP. Malheureusement, cette enquête de l'agence chargée du respect des règles de la concurrence avait exclus de son mandat de vérification les marchés réalisés en PPP. Conclusion de l'article de Pollock : puisque cela semble être une pratique courante dans l'industrie de la construction britannique, peut-on accuser, par transposition, ces mêmes entreprises de s'être partagé le marché des PPP pour limiter la concurrence trop farouche et faire grimper les prix? Non.

²⁷¹ <http://www.scottishaccountancytrust.org.uk/>

²⁷² « Why no-one knows if PFI makes sense », *Public Private Finance*, n°119 (décembre 2007 - janvier 2008).

²⁷³ Signe des temps, en mars 2009, le magazine en question vient d'être absorbé par un concurrent : *PPP Bulletin*. <http://www.pppbulletin.com/>

²⁷⁴ Pollock, Allyson. (2009). « Uncovering the true costs of PFI », *The Guardian*, mercredi le 23 septembre, <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/sep/23/pfi-construction-bid-rigging>

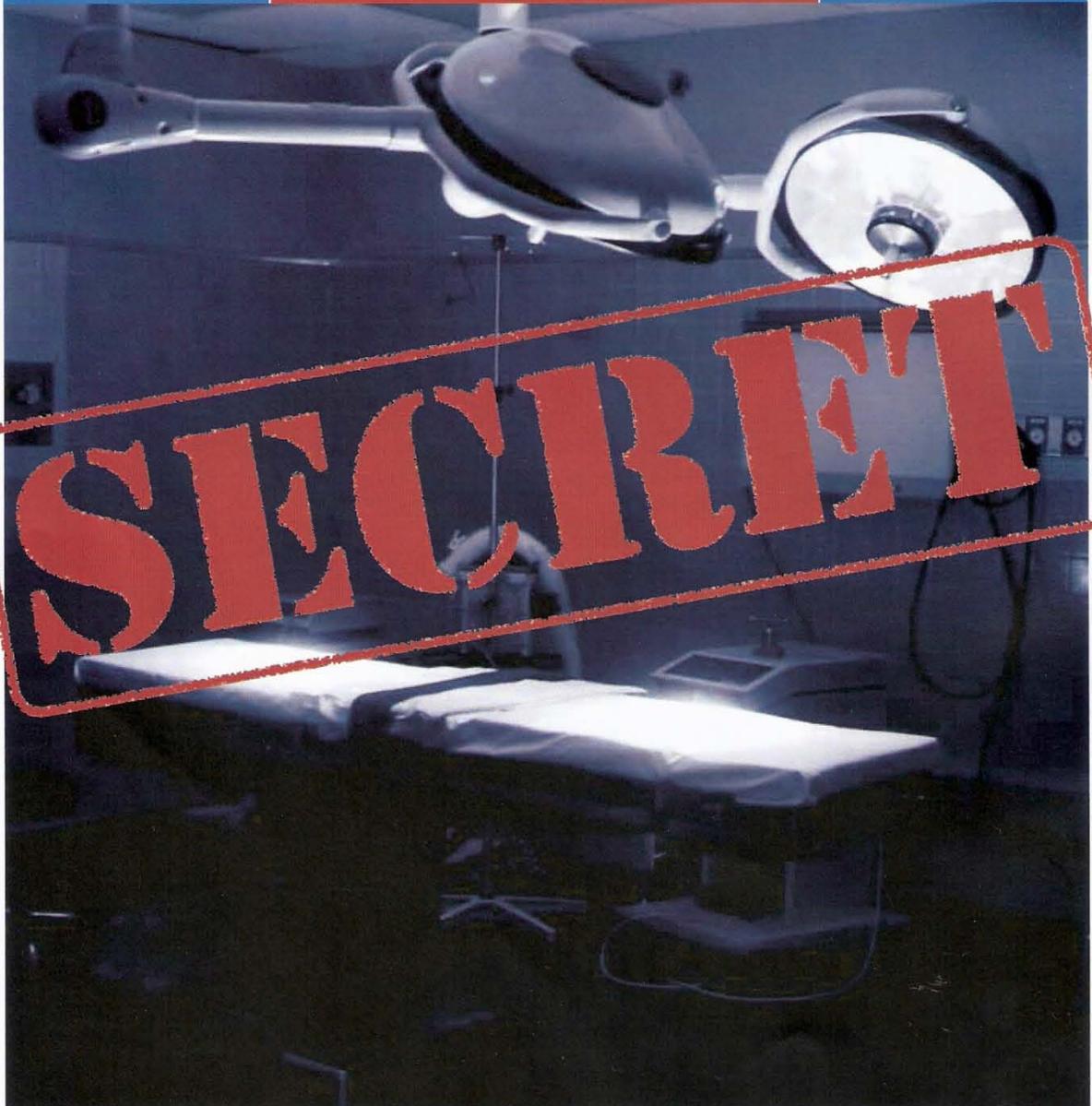
Public:Private ^{FINANCE}

NEWS AND ANALYSIS OF PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS

Dec 2007/Jan 2008: Issue 119

GLOBAL FOCUS

publicprivatefinance.com



- PRIVATE HEALTH LOSES FAVOUR
- BUILDING SCHOOLS UNDER ATTACK
- QUANGO PAY STILL CRAZY

Why no-one knows if PFI makes sense

En dépit de signes concordants démontrant tous un manque de concurrence dans le merveilleux monde des PPP, on ne peut pas affirmer que les entreprises y font monter les prix artificiellement, comme cela s'est produit pour les autres chantiers étudiés dans ce rapport²⁷⁵. Car on n'en sait pas suffisamment sur les conditions réelles et sur les véritables coûts des PPP pour dire quoi que ce soit de la sorte.

²⁷⁵ Office of Fair Trading. (2009). [Construction firms fined for illegal bid-rigging](http://www.offt.gov.uk/news/press/2009/114-09) 22 septembre, <http://www.offt.gov.uk/news/press/2009/114-09> « The full decision is expected to be published on the OFT website later this year following the redaction of commercially sensitive information ».

5. Un asymétrique partage des risques

Pile je gagne, face tu perds²⁷⁶.

L'engagement financier du partenaire privé est parfois encore présenté comme avantageux en ce qu'il soutient l'argument du partage des risques (et le partage des risques, à son tour, justifierait de payer plus cher pour un PPP). En effet, le privé investit son argent; si jamais les choses tournent mal, c'est donc lui qui écoperait : la crainte de perdre sa mise aurait la salutaire vertu de stimuler les meilleures énergies du privé. Il me semble qu'il faut éviter de se laisser aveugler par cette autre illusion du partage des risques. Certes, les contrats prévoient généralement que le partenaire privé devra assumer les conséquences d'un éventuel non-respect de l'échéancier comme de tout dépassement de coûts; mais ces garanties offertes au partenaire public ne sont pas nouvelles ni même... réelles.

D'une part, même dans le cadre d'un contrat traditionnel, il est d'ores et déjà possible de prévoir plusieurs éventualités, en rédigeant des clauses qui imposent des sanctions à l'entreprise non respectueuse des paramètres de l'entente. Or, l'application de ces clauses nécessite fréquemment de longues négociations, impliquant bien sûr les avocats de chacune des parties.

D'autre part, le concept même du partage des risques ne tient guère la route en cas de difficultés véritablement importantes. En effet, par définition, la responsabilité de toute entreprise privée est limitée – limitée à la mise de fonds des actionnaires; dans le pire des cas pour eux, ils perdront les fonds propres qu'ils ont investis dans l'affaire, l'essentiel des capitaux ayant été empruntés. C'est ce qui s'est produit dans le cas de Metronet, principal consortium impliqué dans la réhabilitation d'une partie du métro de Londres; je l'ai répété souvent mais ça va vaut la peine d'y revenir puisque Metronet détient le titre mondial du plus gros PPP de tous les temps.

²⁷⁶ Critiquant les PFI tels qu'ils sont pratiqués par le gouvernement britannique travailliste, le critique de l'opposition officielle en matière des finances, le Conservateur David Osborne, tient exactement le même discours : « Face, l'entrepreneur gagne, pile le contribuable perd ». « The current system – heads the contractor wins, tails the taxpayer loses [...] ». Hutton, Will et George Osborne. (2009). « The great debate: Will Hutton vs George Osborne, *The Observer*, dimanche le 15 novembre, <http://www.guardian.co.uk/politics/2009/nov/15/will-hutton-george-osborne-debate>; voir également Helm, Toby et Philip Inman. (2009). « We'll bring a new model PFI, vows George Osborne », *The Observer*, dimanche le 15 novembre, <http://www.guardian.co.uk/politics/2009/nov/15/osborne-replace-pfi>



National Audit Office

DEPARTMENT FOR TRANSPORT The failure of Metronet

REPORT BY THE COMPTROLLER AND AUDITOR GENERAL | HC 512 Session 2008-2009 | 5 June 2009

5.1 La faillite du plus gros PPP du monde

Le consortium a fait faillite en 2007 à cause d'un important dépassement de coûts.

Les partenaires privés ont perdu leur mise, mais ce sont les autorités publiques qui paient depuis les pots cassés. Les actionnaires ont d'ores et déjà essuyé une perte de 350 M£²⁷⁷ et pour eux, ce sera « pour solde de tout compte » – ce sera bel et bien la perte totale et définitive pour les actionnaires.

Pour les contribuables, en revanche, on estime qu'ils font déjà face à une ardoise de 410 M£ et que ce sera un minimum, pour commencer. Il s'agit réellement d'un minimum car ce n'est que le début des comptes qui devront être payés par les autorités publiques – certains avancent même l'idée qu'il faudra encore investir quelques milliards de livres avant de voir le bout du tunnel (et c'est bien le cas de le dire)²⁷⁸. Cette évaluation est le fruit du travail d'enquête d'une équipe du vérificateur général britannique (NAO, *National Audit Office*) et elle a été rendue publique dans un rapport publié en juin 2009. Deux ans après la faillite, la poussière n'est toujours pas toute retombée et Metronet continue à défrayer la chronique régulièrement²⁷⁹. Le rapport du NAO y fait une analyse *post-mortem* partielle²⁸⁰ du projet Metronet

²⁷⁷ Stewart, Heather. (2007). « How Metronet came off the rails - and why investors lost £350m », *The Observer*, dimanche le 22 juillet, <http://www.guardian.co.uk/society/2007/jul/22/localgovernment.business>

²⁷⁸ « Metronet is now owned by TfL and there is widespread transport industry speculation that a multibillion pound funding gap remains at the heart of Metronet's work programme », Milmo, Dan. (2009). « Collapse of tube contractor Metronet could cost taxpayer £410m », *The Guardian*, 5 juin, <http://www.guardian.co.uk/business/2009/jun/05/metronet-london-underground-ppp>

²⁷⁹ Un PPP qui bat de l'aile constitue assurément une source inépuisable d'articles fascinants et de reportages croustillants. Si déjà cela faisait le bonheur des journalistes et des patrons de presse, cela ne serait pas perdu pour tout le monde!

²⁸⁰ Le rapport ne cherche pas à juger la formule des PPP. On y considère que la façon de faire de Metronet n'était qu'un des innombrables modèles de PPP possibles, parmi une infinité d'autres. Les auteurs prennent bien soin de ne pas voir appliquée à l'ensemble des PPP leur évaluation qui ne porte que sur un cas très particulier.

« In our estimate of the taxpayer's loss, we have intentionally avoided reopening the debate about whether the PPP arrangements were better value for money than public sector alternatives. We have simply accepted the existence of the PPPs and assumed that the Metronet model was one of an infinite number of PPP arrangements ». Bolton, James, Peter Gratzke, Joseph Holden, Colin Ratcliffe, Jon Riley et Richard Wade, sous la direction de Patricia Leahy. (2009). *The Department for Transport: The failure*

(en fait, des deux projets Metronet, correspondant à deux contrats, menés simultanément par le même consortium).

Il est assez intéressant de lire de ce que les dirigeants de Bombardier (« notre » Bombardier, qui était l'un des cinq actionnaires de Metronet) écrivaient à l'intention de leurs actionnaires, au moment de la faillite : *grosso modo*, il n'y a pas de souci à se faire car, si ce n'est pas très agréable, ce n'est tout de même pas une catastrophe, au contraire.

« Bombardier s'en sort plutôt bien dans le plan de sauvetage des deux contrats de partenariat public-privé (PPP) pour la rénovation du métro de Londres alloués à Metronet [...] »²⁸¹

Les dirigeants de Bombardier ont expliqué en effet qu'ils étaient certes peinés de cette perte sèche mais que la valeur des actifs investis dans le consortium (82 M£ ou 162 M\$) avait d'ores et déjà été radiée, la perte absorbée et la page tournée; ils ont insisté pour dire que la compagnie avait encore en poche le substantiel contrat que la participation au consortium Metronet leur avait permis de décrocher (3,3 G£ ou 6,7 G\$). Or, les profits espérés pour ce contrat dépassaient de beaucoup la perte de la mise de fonds dans le capital de Metronet si bien que, au total, l'opération demeurerait avantageuse, pas autant qu'ils ne l'avaient espéré certes, mais tout de même positive.

« Étant donné les événements susmentionnés, la Société [Bombardier] a radié la valeur comptable de 82 millions £ (162 millions \$) de son placement dans Metronet au cours du deuxième trimestre de l'exercice 2008. La charge a été comptabilisée à titre d'élément spécial dans les états des résultats consolidés. [Bombardier] Transport travaille en étroite collaboration avec Metronet, l'administrateur PPP et LUL afin de s'assurer que l'exploitation au quotidien du métro de Londres ne soit pas affectée. Les contrats de fourniture clés en main conclus avec Metronet portant sur la fourniture de nouveaux trains, de systèmes de signalisation, de remise à neuf de trains ainsi que d'activités d'entretien du parc de véhicules, évalués à environ 3,3 milliards £ (6,7 milliards \$),

of Metronet, Londres : National Audit Office (NAO), 55 p., p.32

http://www.nao.org.uk/publications/0809/the_failure_of_metronet.aspx

²⁸¹ Robert, Anne. (2007). « Bombardier limite les dégâts à Londres », *Les Affaires*, 20 juillet

<http://www.lesaffaires.com/article/0/grande-entreprise/2007-07-20/445138/bombardier-limite-les-degats-a-londres.fr.html>

progressent bien et [Bombardier] Transport continue de travailler selon les exigences contractuelles »²⁸².

Une perte de 350 M£ pour les actionnaires et une perte d'au moins 410 M£ pour les contribuables : ça, c'est pour le partage des pertes pour le plus gros PPP du monde. Quelle aurait été la répartition des profits? Bien entendu, cela aurait été tout pour les premiers et rien pour les seconds : c'est la règle du jeu capitaliste, qui fait en sorte que les profits ne reviennent qu'aux actionnaires. C'est un peu comme si on l'on disait :

« Pile je gagne, face nous perdons tous les deux mais toi, pas mal plus que moi ».

5.2 Le partage des risques et le comparateur public

Le partage des risques est primordial dans la rhétorique des promoteurs de la formule des PPP car il est central dans l'argumentaire qui justifierait que, à certains égards, le PPP coûte plus cher que ce que le mode conventionnel semble coûter. En mode conventionnel, nous disent-ils, tous les risques sont pour le public et comme on n'en tient généralement pas compte, cela donnerait une image faussée, sous-estimée des coûts publics.

De façon tout à fait différente, en mode PPP, on tiendrait compte au départ de tous les risques et ils seraient partagés de la façon la plus intelligente entre les « partenaires »²⁸³. Le contrat de PPP en effet prévoit la façon dont seront distribuées les responsabilités et la règle, c'est que le risque est assumé par le « partenaire » le mieux placé, le plus à même de le gérer le plus efficacement²⁸⁴. En réalité, l'expérience démontre que les risques mineurs sont assumés par le partenaire privé, mais essentiellement aux frais du partenaire public, alors que les risques majeurs reposent sur les épaules du public.

²⁸² Bombardier. (2007). [Deuxième rapport intérimaire - Trimestre clos le 31 juillet 2007](http://www.bombardier.com/fr/bombardier/rerelations-avec-les-investisseurs/resultats-financiers), 2007-07-31, <http://www.bombardier.com/fr/bombardier/rerelations-avec-les-investisseurs/resultats-financiers>

²⁸³ « Pour qu'il y ait partenariat, ne faut-il pas que les parties associées partagent les MÊMES risques et obligations? De manière SYMÉTRIQUE? » m'écrivait un correspondant cité à la section 1.3.3 Un « partenariat » vraiment?

²⁸⁴ De très nombreux articles scientifiques sur les PPP concernent précisément cette question du partage théorique des risques; cela donne lieu à des considérations ingénieuses et à des calculs élégants : c'est très intéressant, mais pas très utile pour comprendre comment cela se passe vraiment.

En fait, tout se joue avec l'exercice du comparateur public²⁸⁵, dont l'objectif est de comparer les coûts du mode conventionnel et ceux du PPP. Ce comparateur public comporte un important travail de « correction » de l'estimation traditionnelle des coûts publics qui consiste à y ajouter les risques encourus si l'on optait pour le mode conventionnel. En fait, on le verra à l'instant, on fait comme si les mêmes risques (pour les mêmes travaux réalisés par les mêmes entreprises) étaient plus élevés en mode conventionnel qu'en PPP. En ajoutant tous les risques identifiables, possibles et imaginables, on réussit ainsi à gonfler le coût théorique du projet en mode conventionnel au point que le coût du PPP apparaît plus faible. Formulé autrement, jusqu'à ce qu'on tienne compte des risques prétendument transférés par le public au privé, le coût du mode conventionnel est généralement pas mal plus faible que le coût en PPP²⁸⁶. Comme c'est essentiellement le transfert de risques qui ferait pencher la balance des coûts en faveur du mode PPP, il vaudrait mieux fouiller davantage le sujet : quel risque serait véritablement transféré? À quel coût?

²⁸⁵ Voir la section 2.2.1 Le comparateur public

²⁸⁶ « Risk Transfer. Most of the additional cost of private over public finance is justified in terms of risk transfer [...] ». Shaoul, Jean. (sans date) *Using the Private Sector to Finance Capital Expenditure: The Financial Realities* [C22], FIN(3)-PPP-014b, 37p., p.22 http://www.assemblywales.org/fin_3_-ppp-014_-_prof_jean_shaoul.pdf

5.3 Les risques de construction

D'inévitables pépins surviennent forcément dans tout bon chantier qui se respecte.

Un gonflement surprenant de la facture à de causes de difficultés imprévisibles et véritablement extraordinaires sur un chantier? Dans l'industrie de la construction, l'inattendu n'est pas inespéré, au contraire : l'« accidentel » est tout à fait habituel et tout entrepreneur compte là-dessus pour améliorer un peu la rentabilité de chaque chantier. Donc rien de plus normal en réalité : c'est « [...] un grand classique dont on ne se lasse jamais! »²⁸⁷.

En PPP, la grande nouveauté, ce serait que le consortium assumerait les risques de construction, en prenant à sa charge ces difficultés inattendues. En réalité, il n'y a là rien de neuf puisque, de nos jours, cela se fait de toute façon toujours comme ça, que ce soit en PPP ou en mode traditionnel²⁸⁸.

Lors de la cérémonie officielle de signature du contrat de PPP relatif au prolongement de l'autoroute 25 en septembre 2007, les ministres présentes et le porte-parole du consortium ont beaucoup insisté sur la « garantie blindée » contre les mauvaises surprises... comme ce qui s'est malheureusement produit en cours de chantier.

« Sans risque

[...] Autre avantage majeur: le transfert de tous les risques de dépassement de coût et de délais dans le calendrier de réalisation au partenaire privé. «Vous êtes coincés totalement M. Chapdeleine, et on en est très fier», a lancé en boutade la présidente du Conseil du Trésor au porte-parole de Concession A25 S.E.C. Une garantie blindée

²⁸⁷ Hamel, Pierre J. (2007). *Les partenariats public-privé (PPP) et les municipalités : au-delà des principes, un bref survol des pratiques*, réalisé à la demande de la Fédération canadienne des municipalités (FCM), Montréal : Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM), INRS-Urbanisation, Culture et Société, 112 p., p.53 <http://www.ucs.inrs.ca/pdf/PPPMun.pdf>

²⁸⁸ De Serres, Andrée. (2008). *La structuration des partenariats public-privé dans le contexte québécois* Cahier de recherche GIREF 01-2008 (Groupe international de recherche en éthique financière et fiduciaire), 46 p., p.34 <http://www.esq.uqam.ca/recherche/document/2008/giref%2001-2008.pdf>.

Selon Jacques Lamarre [alors de Lavalin], « Les partenariats sont plus risqués et pas nécessairement plus payants, parce que, depuis 30 ans, les clients demandent qu'on leur garantisse un prix final ».

Nadeau, Jean-Benoît. (2006). « Y'a du génie québécois là-dedans! », *L'Actualité*, vol.31, no19, 1^{er} décembre, p.50.

qui protégera le gouvernement et les contribuables des risques de dérapage budgétaire comme cela a été le cas récemment dans le cas du prolongement du métro.

«La surprise, c'est qu'il n'y aura pas de surprise», a indiqué la dame de fer du gouvernement Charest qui a vanté «la rigueur et la transparence» qui distinguent la démarche d'un PPP »²⁸⁹.

Voici également ce que disait plus récemment la porte-parole du ministère des Transports, toujours à propos du chantier de l'autoroute A 25.

« Il demeure que tous les autres risques, qui sont ceux qu'on parle habituellement dans un projet, ceux-là sont bien balisés et ils sont transférés au partenaire privé », poursuit Mme Sultana. Par exemple, un embâcle a endommagé des caissons, il y a quelques semaines. C'est le partenaire privé qui a assumé les frais de la réparation »²⁹⁰.

En PPP comme en mode conventionnel, un constructeur assume donc les petits ennuis quotidiens, tant que cela demeure banal. Ce qui est différent en PPP, c'est que la martingale du comparateur public permet au consortium de justifier un prix de construction plus élevé pour faire en sorte que, en réalité, ce soit le donneur d'ordre public qui assume réellement les risques, et deux fois plutôt qu'une : avec un PPP, le prix inclut ni plus ni moins qu'une prime d'assurance qui couvre les risques de construction – c'est bien le privé qui sort l'argent de sa poche, mais à même la prime d'assurance payée par le public.

C'est d'ailleurs très explicitement ce qu'affirmait la ministre Gagnon-Tremblay, en utilisant même le terme « prime », alors qu'on jonglait de plus en plus ouvertement avec l'idée de ne pas aller en PPP pour le redéveloppement du complexe des échangeurs Turcot.

« Monique Gagnon-Tremblay. Dans le cas de Turcot, «avec autant d'expropriations, avec beaucoup de logements sociaux, il y a des risques que le gouvernement devra prendre

²⁸⁹ St-Amour, Stéphane. (2007). « On roulera sur le pont en 2011. Parachèvement de l'autoroute 25 », *Courrier Laval*, 24 septembre, <http://www.courrierlaval.com/article-141742-On-roulera-sur-le-pont-de-la-25-en-septembre-2011.html>

²⁹⁰ Roy, Jean-Hugues (2009. (D'après un reportage de Jean-Hugues Roy). « Dépassement des coûts », *SRC*, 17 avril, <http://www.radio-canada.ca/regions/Montreal/2009/04/16/003-PPP-couts-A25.shtml>

seul. Car si on fait assumer ces risques par des consortiums privés, la prime peut être si élevée qu'on est mieux finalement de prendre les risques nous-mêmes.»²⁹¹

Assez curieusement, les mêmes travaux de construction effectués par les mêmes constructeurs privés présenteraient des risques plus élevés si le projet était réalisé en mode conventionnel plutôt qu'en PPP. Pourtant tenu à des propos réservés et toujours très pondérés, le vérificateur général de l'Ontario s'est permis, à ce sujet, de manifester clairement un certain étonnement et même un peu d'agacement.

« Le WOHC²⁹² a ajouté au coût estimatif, pour le gouvernement, de la conception et de la construction d'un nouvel hôpital 67 millions de dollars en risques transférés au secteur privé. Ce montant équivaut à un dépassement de coûts de 13 % selon la méthode de construction traditionnelle. [p.123]

[Concernant] les 67 millions de dollars en risques transférés ajoutés à l'estimation, faite en novembre 2004, des coûts de conception et de construction par le gouvernement. On a calculé ce montant en se fondant sur le jugement et l'expérience de la direction et des consultants. Étant donné la nature subjective de ces estimations, il est pratiquement impossible de vérifier la validité et l'exactitude des montants calculés. Nous étions préoccupés par le fait que les risques transférés pour ce projet s'élevaient à près de 13 % des coûts de conception et de construction par le gouvernement, estimés à 525 millions de dollars en novembre 2004. Par comparaison, les dépassements de coûts réels (une importante composante du transfert des risques) liés à la conception et la construction du Centre régional de santé de Peterborough – un hôpital construit selon l'approche de l'approvisionnement traditionnel durant la même période – équivalaient à environ 5 % de la valeur totale du contrat. [p.131]

[...] Par ailleurs, étant donné le nombre limité de sociétés ontariennes désireuses ou capables d'entreprendre un projet de cette envergure, les travaux seraient soumissionnés et exécutés par les mêmes sociétés quel que soit le mode d'approvisionnement choisi.

²⁹¹ Chouinard, Tommy. (2009). « Le projet Turcot pourrait coûter deux fois plus cher que prévu », *La Presse*, 18 juin, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/politique-quebecoise/200906/18/01-876731-le-projet-turcot-pourrait-couter-deux-fois-plus-cher-que-prevu.php>

²⁹² WOHC, William Osler Health Centre WOHC, l'équivalent d'une agence régionale québécoise, qui sert Etobicoke, Brampton et les environs : c'est le partenaire public du PPP de l'hôpital de Brampton.

Nous nous sommes demandés pourquoi on avait jugé que l'approche de conception et de construction par le gouvernement présentait des risques de dépassement beaucoup plus élevés et pourquoi il faudrait procéder différemment que pour l'approche P3. Le WOHC aurait dû évaluer avec plus de soin dans quelle mesure un contrat bien structuré aux termes d'une entente d'approvisionnement traditionnelle aurait pu atténuer le risque de dépassement des coûts ». ²⁹³

La plupart des contrats prévoient que les problèmes qui sortent de l'ordinaire peuvent bénéficier d'un traitement exceptionnel : lorsqu'il était prévu que tel ou tel problème relève du partenaire privé, mais qu'on se retrouve face à quelque chose de véritablement extraordinaire, ces coûts hors du commun seront à la charge du public. Parfois, il est possible de déterminer des seuils quantitatifs au-delà desquels la règle de partage normal ne tient plus; souvent, il est pas mal plus compliqué de déterminer ce qui serait un pépin normal, aux frais du privé, et ce qui serait anormal, aux frais du public.

Le tout premier PPP du Québec, celui du prolongement de l'autoroute A25, est déjà riche d'enseignements à cet égard. L'autoroute est en tranchée pour ce qui est de sa portion montréalaise, et le volume de sol contaminé (à excaver) dépassait ce qui avait été estimé. Contrairement à ce que répétait la ministre Jérôme-Forget, c'est sans aucune surprise qu'il y déjà eu une mauvaise surprise et que la facture de près de 25 M\$ a été refilée au partenaire public.

« [...D]ans son contrat avec Concession A25, le ministère a prévu assumer les coûts au-delà de 35 000 mètres cubes pour les sols faiblement contaminés et de 6 000 mètres cubes pour les sols plus fortement contaminés. Les nouvelles estimations parlent plutôt d'environ 600 000 mètres cubes et 50 000 mètres cubes, respectivement » ²⁹⁴.

Le surcoût pour la décontamination de sols contaminés en volume supérieur à ce qui avait été estimé a fait couler un peu d'encre. En revanche, l'autre portion de l'augmentation de la facture

²⁹³ Bureau du vérificateur général de l'Ontario, *Rapport 2008*, chapitre 3, section 3.03 « Projet des partenariats entre les secteurs public et privé de l'Hôpital de Brampton », p.123 et 131
http://www.auditor.on.ca/fr/rapports_fr/fr08/303fr08.pdf

²⁹⁴ Côté, Charles. (2009). « A25: 15 millions de travaux sans appel d'offres », *La Presse*, 21 avril,
<http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/national/200904/20/01-848577-a25-15-millions-de-travaux-sans-appel-doffres.php>.

pour le prolongement de l'autoroute A 25 n'a pas eu droit au même traitement, même si elle était annoncée le même jour et qu'elle est d'une ampleur presque comparable – c'est injuste! C'est peut-être parce que le consortium et l'Agence des PPP avaient trouvé le candidat idéal pour porter le chapeau du responsable, coupable et blâmable : la vilaine Ville de Montréal, qui maintient des exigences tellement bizarres.

« [D]es modifications au projet demandées par la Ville de Montréal, soit la mise en valeur d'un écoterritoire à l'ouest de l'autoroute et l'élargissement des trottoirs de trois viaducs, feront augmenter la facture totale de 8,7 millions »²⁹⁵.

Cette augmentation « surprise » de 8,7 M\$ mériterait pourtant qu'on fouille davantage. Je sais qu'il est un peu futile de s'acharner sur quelques petits millions lorsqu'on traite de milliards mais, ne serait-ce que pour le principe, et surtout, pour mieux imaginer comment cela pourrait se passer dans le cas d'un hôpital en PPP, par exemple. Je me suis laissé conter que ces exigences de la Ville de Montréal n'étaient absolument pas farfelues ni même nouvelles : c'était clair depuis le départ, mais le consortium avait probablement fait comme si l'on pouvait passer outre. Qu'on me comprenne bien : je sais que construire un viaduc au-dessus d'une autoroute coûte cher, surtout quand on veut qu'il dure quelque temps. Ce qui me trouble un tantinet, c'est qu'on affirme que des exigences supplémentaires et inattendues de la Ville, au coût de 8,7 M\$, sont venues alourdir la facture prévue. On devait pourtant savoir dès le départ qu'il ne s'agit pas de viaducs qui surplombent l'autoroute A 20, en milieu rural et il devait bien y avoir quelqu'un pour soupçonner que ce serait forcément différent « en ville ». Il est vrai qu'il n'y a aucun trottoir, ou au mieux un seul, dans de très nombreuses municipalités québécoises. « En ville », les gens marchent davantage qu'à la campagne ou en banlieue et plusieurs se déplacent à vélo, surtout à proximité d'un parc. L'aménagement des abords de l'autoroute souhaité par la Ville n'est pas un lapin sorti du chapeau : il était prévu et connu depuis longtemps²⁹⁶. De même que sont connues

²⁹⁵ Handfield, Catherine. (2009). « Autoroute 25: Québec devra payer 25 millions de plus », *La Presse*, 17 avril, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/politique-quebecoise/200904/17/01-847395-autoroute-25-quebec-devra-payer-25-millions-de-plus.php>

²⁹⁶ Dans tout bon projet d'infrastructures, c'est le genre de choses que l'on fait couramment à titre de « mesure de mitigation », pour atténuer les lourdes nuisances que subiront les riverains, pour mettre un peu de baume sur la cicatrice qui viendra défigurer leur environnement et, plus généralement, pour acheter la paix. Sénécal, Gilles, Julie Archambault et Pierre J. Hamel. (2000). « La cicatrice et sa réparation : projets de réaménagement autour des autoroutes urbaines de Montréal »,

les exigences habituelles de la Ville concernant les paramètres précis à respecter pour des trottoirs en bordure de pareille structure; il n'y a rien de nouveau ici et il suffisait de se renseigner – à moins qu'on ait préféré ne pas savoir. Par exemple, les trottoirs doivent être accessibles aux personnes qui se déplacent en fauteuil roulant. À Montréal, c'est un règlement non négociable, bêtement normal, platement banal. On oublie trop souvent que cela n'a pas toujours été le cas. Il a fallu que Yvon Lamarre, président du comité exécutif de la Ville de Montréal sous le règne du maire Jean Drapeau, l'impose envers et contre tous, en particulier ceux qui disaient qu'il s'agissait d'une dépense inconsidérée²⁹⁷. C'est maintenant un droit acquis et, bien entendu, tout entrepreneur doit s'y conformer. N'empêche que cela a fourni un prétexte bien commode pour justifier une petite rallonge de la facture. Pourquoi donc la Ville de Montréal n'a-t-elle pas réagi pour contredire les propos du consortium et de l'Agence des PPP qui lui attribuaient la responsabilité du dépassement de coûts, à cause de sa prétendue légendaire propension bureaucratique à inventer des normes exceptionnelles? Je me suis laissé conter encore que des gens de la Ville ont estimé que la bataille n'en valait pas la peine : il n'y avait que des coups à encaisser et rien à gagner; il valait mieux faire le dos rond et attendre que ça passe; d'ailleurs, argument suprême, la Ville n'avait de toute façon rien à payer puisque c'est le ministère qui prend tout à sa charge.

En mode PPP, le partenaire public accepte donc de payer plus cher en acquittant les primes d'assurance pour couvrir les risques mineurs « assumés » par le privé, aux frais du public. En revanche, d'emblée, les risques majeurs sont assumés par le public. Les partisans des PPP répliquent que, au fond, la seule chose qui change, c'est la prise en compte des risques dès le départ et que l'augmentation résultante des coûts n'est qu'apparente : le PPP agit comme révélateur de coûts potentiels pour des risques bien réels et qui existent dans tous les cas, PPP ou pas. Le PPP permettrait donc de présenter, dès les premières étapes du projet, une facture complète et réaliste, plutôt que de s'engager dans un chantier en faisant comme s'il n'y avait aucun risque, comme cela se fait souvent en mode conventionnel. Ce n'est pas encore tout à fait juste puisque, on vient de le voir, un risque normalement assumé par le privé

in Gilles Sénécal et Diane Saint-Laurent (dir.), *Les espaces dégradés. Contraintes et conquêtes*, coll. « Géographie contemporaine », Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, xx et 272 p., pp.123-145.

²⁹⁷ Yvon Lamarre n'était pas un saint homme et encore moins un modèle de démocratie mais il faut lui rendre ce qui est désormais un acquis important : une meilleure accessibilité pour quiconque se déplace en fauteuil roulant ou en poussette.

(aux frais du public) est directement pris en charge par le public dès qu'il prend des proportions imprévues, ce qui est pourtant le propre d'un « risque ».

Bref, le partenaire public prend de toute façon à sa charge les risques que le privé serait le plus à même de gérer, de même que les dépassements de coûts hors de l'ordinaire ainsi que les risques majeurs, importants, qui sont de vrais risques dont personne ne veut à aucun prix.

5.4 Les risques de demande

Alors que les risques de construction sont plus ou moins partagés entre le privé et le public (mais au fond toujours aux frais du public), généralement, c'est le « partenaire » public qui assume directement les risques de demande²⁹⁸. Par exemple, si l'achalandage de l'autoroute A25 s'avérait insuffisant et se situait en deçà d'un seuil précisé au contrat, le gouvernement du Québec verserait alors au « partenaire » privé l'équivalent des péages non perçus.

De même, que l'équipement soit utile ou non, peu importe, il faudra continuer à le payer. C'est le cas d'une école fermée, en Grande-Bretagne, que les autorités publiques devront payer encore pendant 20 ans²⁹⁹. Même chose pour un hôpital en PPP³⁰⁰.

Bien entendu, il est normal et tout à fait légitime qu'un propriétaire bailleur s'assure (ou maximise ses chances) qu'un loyer lui sera versé : là n'est pas la question. Là où le bât blesse, dans le cas d'un PPP, c'est qu'il est presque impossible de se défaire de cette obligation. Si les autorités publiques en étaient pleinement propriétaires, elles pourraient

²⁹⁸ Selon Stephen Glaister, professeur (transport et infrastructures) au Imperial College London « [...] the government does not transfer risk to the private sector. The taxpayer pays for the private sector to bear commercial risk but ends up bearing the risk itself ». Milmo, Dan. (2009). « Privatising profit, nationalising loss », *The Guardian*, 1^{er} juillet,

<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/jul/01/national-express-east-coast>

²⁹⁹ « Balmoral High School opened five years ago at a cost of £17m as a PFI project. Due to falling rolls the school will close next year, but the private contractor will have to be paid out of the public purse for another 20 years » Sheeran, Robin. (2007). « Buy Now, Pay Later », *BBC*, 21 juin

http://news.bbc.co.uk/1/hi/programmes/politics_show/6768083.stm

³⁰⁰ Shaoul, Jean, Anne Stafford et Pamela Stapleton. (2008). « Managing a PFI hospital contract », document de travail, 23 p., p.12-13

toujours tenter de vendre l'immeuble excédentaire alors qu'en PPP, elles n'ont d'autre choix que de continuer à payer l'immeuble, qu'il soit utilisé ou non³⁰¹.

5.5 PPP, un forfait sans souci avec un prix garanti? À vos risques!

Les promoteurs de la formule PPP répètent inlassablement le même boniment selon lequel un PPP constituerait un forfait sans souci à prix garanti, connu dès le départ, sans aucune mauvaise surprise possible puisque tous les risques transférables sont transférés au privé. On a vu avec les PPP du métro de Londres et du prolongement de l'autoroute A25 que, comme pour tout chantier, les « surprises » constituent la règle et non l'exception. Dans le cas du PPP de l'hôpital de Brampton, on peut lire entre les lignes que le vérificateur général de l'Ontario est bien étonné de l'attitude du partenaire public qui reprenait à son compte semblable sornette alors que pourtant, dans ce cas précis, le contrat prévoit spécifiquement, noir sur blanc (mais peut-être en tout petits caractères), que les prix sont susceptibles de changer dès la cinquième année (et probablement ainsi de suite tout au long du contrat). Naïveté touchante, insouciance navrante ou incompétence crasse? L'histoire ne le dit pas et le vérificateur s'abstient de trancher; chose certaine, le monsieur n'était pas content.

« Le WOHC avait aussi supposé qu'il pourrait transférer les risques de fluctuation des prix au secteur privé. Or, l'entente de projet contenait des dispositions permettant de réviser le prix de ces services après les quatre premières années »³⁰².

5.6 Rénovation, risques et prime de risque

Tout projet comporte des risques Tout projet en PPP comporte des risques dont le partage entre le privé et le public n'est pas toujours aussi bien défini que ne l'affirment les promoteurs de la formule. Tout projet de rénovation, pire encore, tout projet de rénovation en PPP comporte

³⁰¹On y reviendra dans la section 7.3 Un « loyer » en PPP plus contraignant qu'une hypothèque.

³⁰² WOHC, William Osler Health Centre WOHC, l'équivalent d'une agence régionale québécoise, qui sert Etobicoke, Brampton et les environs : c'est le partenaire public du PPP de l'hôpital de Brampton. Bureau du vérificateur général de l'Ontario, *Rapport 2008*, chapitre 3, section 3.03 « Projet des partenariats entre les secteurs public et privé de l'Hôpital de Brampton », p.123

http://www.auditor.on.ca/fr/rapports_fr/fr08/303fr08.pdf

encore plus de risques que ce à quoi on s'expose normalement³⁰³. En toute logique, les PPP qui, comme celui du projet de l'Hôtel-Dieu de Québec, comprennent une bonne part de rénovation, commandent forcément un prix supérieur : de façon tout à fait correcte et légitime, le partenaire privé fera en sorte d'évaluer et d'intégrer tous les risques possibles et imaginables et d'en tenir compte pour mieux justifier la prime de risque qui sera incorporée au prix → Ce n'est que juste et raisonnable, car l'incertitude a un prix et tout se paie.

Mais, peu importe le prix et les primes de risque qu'on peut espérer obtenir du partenaire public, la gestion du risque et de l'incertitude a tout de même ses limites. La faillite du projet Metronet et les difficultés de Tube Lines, l'autre PPP du métro de Londres, illustrent bien le problème colossal que posent les vieilles infrastructures dont on ne connaît pas trop en détail les défaillances ou « les défis qu'elles posent » (pour parler comme un ingénieur jovialiste).

Commentant la faillite de Metronet, Pierre Lefebvre, pdg déchu (et déçu³⁰⁴) de l'Agence des PPP, pourtant ardent propagandiste de la formule, reconnaissait sans peine qu'une trop grande incertitude constituait un trop lourd handicap pour un projet de PPP. Même au temps de sa splendeur, M. Lefebvre admettait qu'il serait impensable d'entreprendre la réfection des réseaux de conduites souterraines de Montréal, étant donné le sidérant manque d'information à leur égard.

³⁰³ Tout le chapitre 9 est consacré à cette question.

³⁰⁴ Déçu sans doute, on le comprend : être tabletté après avoir fièrement porté sur ses épaules l'avenir de la nation. Déçu donc, mais probablement consolé puisqu'il conserve son salaire, le deuxième plus haut de toute la fonction publique québécoise, juste derrière celui du sous-ministre de la Santé et des Affaires sociales, mais loin devant celui du premier ministre (même en tenant compte du supplément versé par le parti Libéral.) Au moment de sa nomination, Pierre Lefebvre détenait le salaire le plus élevé de la fonction publique : « [I]e critique péquiste en matière de services gouvernementaux, Sylvain Simard, s'étonne de la rémunération versée à M. Lefebvre: « Avec un quart de million par année en salaire, le président de l'Agence gère une boîte d'un budget de 7,2 millions de dollars avec 25 personnes pour le moment. Le sous-ministre à la Santé, lui, gagne 30 % de moins pour gérer 22 milliards de dollars et 272 833 employés. Cherchez l'erreur! » Robitaille, Antoine. (2006). « L'Agence des PPP coûte plus cher que prévu. Le p.-d.g a un salaire plus élevé que le sous-ministre de la Santé, s'indigne le PQ », *Le Devoir*, 16 novembre, p. A3; « En avril 2005, il a accédé au poste de pdg de l'Agence des PPP, et à une rémunération de 215 000 dollars. Depuis, il a eu droit à une majoration totalisant 8,2% ». Presse canadienne. (2009). « L'ex-pdg de l'agence des PPP reçoit toujours son salaire » *les affaires.com*. 20 juillet, <http://www.lesaffaires.com/secteurs-d-activite/aeronautique-et-aerospatiale/l-ex-pdg-de-l-agence-des-ppp-re%26ccediloit-toujours-son-salaire/496024>

« Jusqu'où peut-on aller dans le transfert des responsabilités autrefois réservées à la sphère publique aux mains du privé? «On ne peut pas transférer au privé des projets dont on ne connaît pas les risques exacts», explique Pierre Lefebvre.

Ainsi, il explique le célèbre échec de la formule PPP pour la rénovation et l'entretien du métro de Londres par Metronet, une société dont Bombardier était actionnaire, à une méconnaissance des risques réels dans ce projet. «On ne pourra jamais confier les égouts ou les aqueducs de Montréal à un PPP car on ne connaît pas la qualité exacte de ces infrastructures», souligne Pierre Lefebvre. À son avis, les grands projets informatiques, aux résultats trop incertains, ne seront également jamais candidats au PPP.

«Le Québec a l'avantage d'être en retard», souligne Pierre Lefebvre, «il peut ainsi apprendre des erreurs des autres»³⁰⁵.

N'en étant pas à sa première incohérence, ce même grand angoissé face aux incertitudes que comporte un projet de rénovation n'en avait pas moins poussé un PPP à l'Hôtel-Dieu de Québec; c'est à n'y rien comprendre.

5.7 Risques mineurs, risques majeurs et avocasseries

Comme il est payé pour le faire, le privé accepte d'assumer des risques, mais jusqu'à un certain point : au-delà de ce qui serait un risque raisonnable, lorsque cela devient « déraisonnable », c'est au « partenaire » public d'encaisser le choc. En ce qui concerne le volume de sols contaminés à excaver sur le chantier du prolongement de l'autoroute A 25, le contrat prévoyait le nombre de mètres cubes au-delà duquel le coût devait être refilé au public; ce n'est cependant pas toujours aussi simple : la définition précise de la notion de déraisonnabilité donne lieu, presque dans chaque cas de pépin quelque peu hors de l'ordinaire, à de longues négociations pour le plus grand bonheur des avocats des deux parties à qui revient la lourde tâche de départager les responsabilités³⁰⁶.

³⁰⁵ *Les Affaires*. (2007). « Le PPP prend son envol », *LesAffaires.com*, mercredi, 26 septembre

³⁰⁶ « Most of the additional cost of private over public finance is justified in terms of risk transfer, largely construction not operational risk. There is, however, no yardstick by which to measure whether this is a reasonable cost ». Shaoul, Jean. (sans date) *Using the Private Sector to Finance Capital Expenditure:*

En règle générale, il est presque impossible de tout anticiper correctement et précisément de façon que tous les conflits soient prévus au contrat. Parfois les contrats auraient tout simplement pu être mieux rédigés. Quoiqu'il en soit, les relations entre partenaires en PPP, qui ne peuvent pas divorcer, se retrouvent fréquemment exposées devant un arbitre ou un juge : le partenaire n'aurait pas respecté ses engagements contractuels. À quoi s'était-il engagé? À maintenir un bon service, dans les limites du raisonnable. Que considérerait-on normalement « raisonnable »? Avait-on prévu une norme précise, ce qui n'est pas toujours possible (difficulté de mesure, difficulté de définition des paramètres, etc.)?

Voici une hypothèse tout à fait farfelue : supposons qu'une épidémie de légionellose se déclare dans un hôpital dont la conception, la construction et l'entretien du système de ventilation serait sous la responsabilité d'une entreprise privée, dans le cadre d'un PPP. La maladie du légionnaire se propage souvent par des conduits de ventilation mal entretenus mais ce n'est pas toujours le cas³⁰⁷. Comment établir que l'entreprise opératrice du réseau de ventilation est responsable ou non responsable? Qu'advierait-il si l'épidémie était ravageuse et que les familles des légionnaires disparus entamaient de lourdes poursuites contre l'opérateur privé, au point de le pousser à la faillite?

Le partage des risques a ses limites, des limites facilement atteintes et dépassées. Dans les limites du raisonnable, c'est le privé qui assume, aux frais du public qui a payé une prime d'assurance à cet effet. Au-delà de ce qui serait « raisonnable », c'est le public qui assume.

« Quelques-uns des risques qui sont traditionnellement assumés par le client [le « partenaire » public] sont transférés au consortium privé, mais les risques qui découlent de l'obsolescence technique, des changements de réglementations

The Financial Realities [C22], FIN(3)-PPP-014b, 37p., p.22 http://www.assemblywales.org/fin_3_ppp-014_-_prof_jean_shaoul.pdf

³⁰⁷ « [...] while the contract may formally share risk between the Trust and the relevant service provider, poor contract specification may create uncertainty about the precise nature of the risks held by each party. Interviewees mentioned the Trust's statutory responsibility for some aspects of health and safety, and the legionella programme, with a senior monitor suggesting that if legionella broke out, precise responsibilities would have to be resolved in court ». Shaoul, Jean, Anne Stafford et Pamela Stapleton. (2009). « NHS capital investment and PFI : from central responsibility to local affordability », document de travail, 30 p., p.18

ou de politiques et des futurs besoins de santé encore inconnus – y compris une chute de demande pour les services – [ces risques] restent en fin de compte à la charge des administrations hospitalières »³⁰⁸.

5.8 De vrais risques pour le privé?

L'une des façons de mesurer le risque réellement assumé par le privé, c'est de regarder le taux d'intérêt payé par le consortium pour les fonds qu'il emprunte : d'un côté, ce taux est supérieur à celui que paie le gouvernement pour ses propres emprunts mais, d'un autre côté, il est nettement inférieur à ce que paient les entreprises membres du consortium pour leurs emprunts normaux. Autrement dit, le marché estime que les opérations en PPP d'une entreprise privée sont moins risquées que ses opérations normales³⁰⁹.

Une fois la construction terminée et les opérations en marche, un contrat en PPP prévoit normalement que le consortium pourra subir des pénalités quand il ne parvient pas à fournir le service comme convenu. En effet, il est généralement prévu de mesurer l'atteinte d'un niveau minimal de performance, avec des cibles précises. Tout manquement sévère est prétendument sanctionné par des pénalités telles que les membres du consortium auraient tout intérêt à respecter leurs engagements le plus scrupuleusement possible. Ces éventuelles pénalités constituent un risque susceptible d'hypothéquer directement la rentabilité de l'opération en PPP, car elles pourraient venir s'ajouter aux coûts occasionnés par une défaillance. Par exemple, un bris de conduite pourrait rendre inutilisable une portion de l'immeuble construit et entretenu en PPP. Dans ce cas, non seulement le consortium devra-t-il réparer la conduite à ses frais, sans compter les coûts réparation des équipements endommagés, mais encore

³⁰⁸ « Some operational risks that traditionally rested with the client [le « partenaire » public] are transferred to the private consortium, but the risks arising from technical obsolescence, changing regulations or policies, and unidentified future healthcare needs – including falling demand for services – ultimately remain with the hospital trust ». Barlow, James et Martina Köberle-Gaiser. (2008). « The private finance initiative, project form and design innovation: The UK's hospitals programme », *Research Policy*, vol. 37, n° 8, September, p. 1392-1402, p.1394, citant Pollock, A., Shaoul, J., Vickers, N., 2002 Private finance and 'value for money' in NHS hospitals: a policy in search of a rationale? *British Medical Journal* 324, 1205–1209.

³⁰⁹ Froud, Julie et Jean Shaoul. (2001). « Appraising and evaluating PFI for NHS hospitals », *Financial Accountability & Management*, vol.17, n°3, (août), 0267-4424, p.258-259

il pourra faire face à une pénalité pour compenser le fait qu'une partie de l'immeuble n'était pas disponible pendant les opérations de nettoyage. S'agit-il d'un risque important? Réel?

Lorsque le manquement est patent et que la responsabilité est clairement établie, de fait, les sanctions prévues au contrat s'appliquent, mais elles sont légères, indolores, pour ne pas dire insignifiantes. Dans un cas, Shaoul & cie estiment que le montant maximal que pourraient atteindre les sanctions ne dépasse pas 0,06 % du budget total; les mêmes auteurs citent un autre cas où la non-disponibilité d'un bloc opératoire pendant 48 heures a valu au consortium privé une amende équivalant à 0,4 % du loyer mensuel³¹⁰.

La firme de notation de crédit Standard and Poor's estime que les systèmes de mesure de la performance sont généralement trop compliqués pour fonctionner de façon convenable. C'est pourquoi il est rare que des mesures de rétorsion soient mises en œuvre à l'encontre d'un consortium qui aurait manqué à ses engagements; bien plus, même lorsque c'est le cas, les pénalités imposées sont assez faibles : les risques opérationnels en PPP sont « limités », selon Standard and Poor's³¹¹. Limités pour les privés qui investissent dans un PPP,

³¹⁰ Shaoul, Jean, Anne Stafford et Pamela Stapleton. (2008). « Managing a PFI hospital contract », document de travail, 23 p., p.10; Shaoul, Jean, Anne Stafford et Pamela Stapleton. (2009). « NHS capital investment and PFI : from central responsibility to local affordability », document de travail, 30 p., p.24, 15; « We normally find very few penalties applied to payments to contractors ». Humpherson, Ed, David Finlay, Patricia Leahy et Joshua Reddaway, avec la collaboration de Manuel Llorca et de Michael Prest (NAO Private Finance Team). (2009). *Private Finance Projects*, Londres: National Audit Office (NAO), 69 p., p.55 http://www.nao.org.uk/publications/0809/private_finance_projects.aspx

³¹¹ « [...] the credit ratings agency, Standard and Poor's (2003), notes that performance monitoring regimes are generally too complex to be applied effectively and are untested, resulting in few financial penalties. It concludes that PFI projects provide a relatively stable income stream and limited operational risks for the investors ». Standard and Poor's (2003) *Public Finance/Infrastructure Finance: Credit Survey of the UK Private Finance Initiative and Public-Private Partnerships*, Standard and Poor's, London, tel que cité in Shaoul, Jean, Anne Stafford et Pamela Stapleton. (2008). « Managing a PFI hospital contract », document de travail, 23 p., p.6.

C'est également l'avis de notre vérificateur général : « [...] dans le cas des CHU, la formule de paiement comprend un mécanisme de pénalités pour s'assurer du respect des obligations contractuelles et un mécanisme de bonification qui vise à inciter le partenaire privé à excéder les critères de performance prévus dans le contrat. Toutefois, comme le mentionne la littérature, la complexité juridique des transactions amène un risque que certains litiges surviennent quant à l'interprétation même des devis de performance [...] ». Laflamme, Sylvie, Michelle Gravel, Sylvie Lessard, Sylvain Roy

les risques sont par contre illimités pour le public qui, le cas échéant, devra récupérer une affaire qui aura mal tourné.

5.9 Le PPP comme garantie contre les risques politiques

Un PPP fige le choix politique du moment pendant une très longue période; c'est l'effet cliquet



de la formule PPP, qui empêche tout retour en arrière : l'orientation du gouvernement au pouvoir ne pourra pas être renversée ni même infléchie par un nouveau gouvernement élu dans cinq, dix ou quinze ans et qui ne penserait pas pareil³¹². Lorsqu'il était heureux, Pierre

Lefebvre³¹³, l'ex-pdg de l'Agence des PPP, tenait des propos parfois candides (à des oreilles

et Dolorès Thibeault. (2009). Chapitre 5 « Vigie relative aux projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal – Partenariats public-privé », *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010*, Tome II, Québec : Vérificateur général du Québec, pagination multiple (Acrobate compte un total de 236 pages), mis en ligne le 18 novembre, p.5-1 – 5-47, paragraphe 5,128 page 5-36

³¹² L'un des objectifs des promoteurs de la contre-révolution conservatrice est bel et bien de prendre toutes les dispositions nécessaires pour empêcher, ou au moins pour prévenir et rendre difficile, le retour du monstrueux État-providence qu'ils combattent sur tous les fronts. Le PPP est une arme fantastique à cet égard en ce qu'il lie d'avance les mains de tous les gouvernements à venir et qu'il interdit les retours au mode conventionnel pendant toute la durée du contrat. Voir la section 1.2.4 « Les PPP pour ouvrir au marché ce qui n'est pas privatisable »

³¹³ Photo: Martin Chamberland, archives La Presse, photo attenante à l'article de Lessard, Denis. (2209). « Charest enterre les PPP », publié le 22 juin 2009 à 23h02 | Mis à jour le 23 juin 2009 à 08h34, *La Presse*, 23 juin, p.A-6 <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/politique-quebecoise/200906/22/01-878074-charest-enterre-les-ppp.php>

amicales). D'ailleurs, si l'on se fie à un article du site *LesAffaires.com*, il se permettait même à l'occasion une franchise ô combien rafraîchissante, tranchant avec la suffisance et le mépris qui, à première vue, semblaient le caractériser (comme quoi les apparences peuvent être trompeuses) -- « un brin arrogant » écrivait Michèle Ouimet³¹⁴. C'est ainsi que, dans un véritable morceau d'anthologie célébrant la mise en route du tout premier PPP québécois (pour le prolongement de l'autoroute A 25), M. Lefebvre soulignait fièrement qu'un PPP permet « d'éviter le "risque politique" ». On remarquera que le risque politique est le tout premier type de risque, en fait même le seul type de risque mentionné dans l'article; sans doute est-ce à mettre au compte du journaliste (de ces gens qui ont le dos large).

« Transfert de risques

Ce mode de financement et de gestion de projets publics permet d'éviter le « risque politique » dans la gestion d'un projet. En clair, une fois le projet signé entre les organismes public et le partenaire privé, le contrat de PPP demeure valable pour la durée et ne peut être révoqué par le prochain gouvernement.

Dans le cas de l'autoroute A25, le contrat est de 35 ans ».

Répéter que le PPP permet un partage des risques, c'est entretenir une formidable illusion. En réalité, il est vrai que le « partenaire » privé assume les risques mineurs, mais dans les limites du raisonnable et, surtout, aux frais du « partenaire » public; d'emblée, c'est ce dernier qui assume tous les risques réellement importants. Bien plus, au premier virage un peu serré, tout risque de déraper et peut-être même de capoter : si elles n'y trouvent plus leur compte, si l'affaire s'avère déficitaire et si l'avenir s'annonce trop sombre pour le consortium, les entreprises privées impliquées peuvent à tout moment débarquer en laissant leur consortium faire faillite.

Pile je gagne, face tu perds

³¹⁴ Ouimet, Michèle. (2009). « Les bas et les bas des PPP », *La Presse*, 31 mars, <http://www.cyberpresse.ca/opinions/chroniqueurs/michele-ouimet/200903/31/01-841853-les-bas-et-les-bas-des-ppp.php>,

6. Peu de concurrence avant, pendant et après

Au cœur du concept des PPP, on trouve l'idée qu'il vaut mieux pour tout le monde mettre la concurrence entre parenthèses pendant toute la durée du contrat : tous les sous-contrats pourront être octroyés à des filiales sœurs des membres du consortium opérateur du PPP ou à toute autre entreprise choisie par le consortium, le tout, bien sûr, sans appel d'offres public. Et la concurrence est fort peu susceptible de renaître au terme du contrat. Enfin, le bouquet, c'est que la formule des PPP a pour effet très net de limiter gravement la concurrence dès le départ, en excluant les petites et moyennes entreprises (PME) et même la plupart des grandes entreprises nationales, pour ne convenir vraiment qu'à une poignée d'entreprises « qui ont les reins assez solides » et qui sont généralement les plus grands champions mondiaux. Les architectes et les artisans du secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP) l'ont dit clairement en France³¹⁵ et, bien entendu, plus discrètement au Québec³¹⁶ :

³¹⁵ Au printemps et à l'été 2008, une vaste coalition avait mené bataille contre le projet de loi qui visait à étendre les conditions où la formule des PPP pouvait être utilisée en France. Remarque : les syndicats mentionnés dans la présente note sont essentiellement des associations de patrons de PME et d'artisans. « L'Ordre des architectes a organisé lundi une conférence de presse sur les conséquences désastreuses qu'entraîne la généralisation du recours à la procédure des Partenariats Public Privé (PPP). Se sont unis à l'Ordre des architectes, l'AITF (Association des ingénieurs territoriaux de France), la Capeb [Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment], la FNSCOP BTP (Fédération nationale des SCOP [sociétés coopératives - ouvrières - de production] du BTP [bâtiment et travaux publics]), le SNSO (Syndicat national du second-œuvre), le Syndicat de l'Architecture, l'UNSFA (Union nationale des syndicats français d'Architectes) et l'UNFE (Union nationale des géomètres experts) pour eux aussi exprimer leur crainte face au projet de loi relatif aux PPP qui sera voté le 25 juin [2008] par l'Assemblée Nationale. En effet, artisans et PME du Bâtiment craignent de ne plus avoir un accès direct à la commande qui sera, de fait, entre les mains des majors du BTP. De leur côté, les architectes se verraient « annexés » à un client « obsédé par la rentabilité financière » et que leur mission de concevoir le meilleur service public serait rendu caduque ».

« Tous contre les PPP », <http://www.batiactu.com/edito/tous-contre-les-ppp--9386.php>

³¹⁶ Au Québec, les architectes, les ingénieurs, les entrepreneurs en construction et des médecins se sont associés (plus ou moins formellement) aux grandes centrales syndicales (de travailleurs) qui ont, depuis longtemps, déclaré la guerre aux PPP. Mais c'est surtout à cause des projets d'hôpitaux en PPP qu'une véritable coalition s'est formée : la Coalition CHU sans PPP; elle regroupe à peu près tous

des deux côtés de l'Atlantique, ils ont manifestement bien compris que les PPP les excluraient de la cour des grands.

6.1 Limiter la concurrence dès le départ

Il est tout à fait normal que les entreprises cherchent à s'affranchir de la concurrence au début du processus, car le gagnant d'une surenchère à la baisse risque de remporter un contrat inintéressant qu'il devra honorer à perte. Pour éviter une concurrence trop féroce, il existe des solutions tout aussi déplorables que fréquentes : la corruption permet un rapport privilégié avec le donneur d'ordre (il est possible d'« acheter » une décision favorable); la collusion et les accords de cartel permettent à des concurrents de se partager « équitablement » les contrats à venir, tout en s'assurant des marges de profit plus que correctes (en écartant de façon parfois « musclée » les autres concurrents qui ne sont pas admis dans la bande et à qui le cartel interdit de venir chasser sur ses terres). Ces pratiques répréhensibles ne datent pas d'hier. Fort heureusement, il n'est souvent même plus nécessaire d'y recourir pour de très gros projets puisque les PPP permettent d'obtenir la même chose – une concurrence « limitée » – tout en respectant la loi à la lettre.

6.1.1 La corruption

La corruption existe³¹⁷; il suffit d'être modérément attentif pour voir régulièrement étalés dans

les syndicats de travailleuses directement concernées mais aussi la plupart des regroupements de médecins (la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec, la Fédération des médecins spécialistes du Québec, la Fédération des médecins résidents du Québec et les Médecins québécois pour le régime public), d'architectes (l'Ordre des architectes du Québec et l'Association des architectes en pratique privée du Québec), l'Association des pharmaciens des établissements de santé du Québec et diverses associations. De plus, sans s'être joints formellement à la coalition, d'autres groupes ont affiché des positions très similaires, dont l'Ordre des ingénieurs du Québec, l'Association des économistes québécois (ASDEQ) et la Corporation des entrepreneurs généraux du Québec. Noël, André. (2009). « Au tour des entrepreneurs de contester les PPP », *La Presse*, 10 juin, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/national/200906/09/01-874159-au-tour-des-entrepreneurs-de-contester-les-ppp.php>.

³¹⁷ N.B. Cette longue note infrapaginale n'est pas nécessaire à la compréhension du texte principal.

Même lorsqu'ils travaillent sur les mécanismes concrets du capitalisme « réellement existant » – comme

on parlait du « socialisme réellement existant » – même lorsqu'ils font du terrain et qu'ils consentent à délaissier leurs modèles épurés, il est très rare que mes très savants confrères, économistes ou sociologues, utilisent le mot « corruption », ce terme presque tabou, comme si cet emploi de moyens condamnables n'existait pas « dans la vraie vie ». Ils savent trop bien que, si jamais ils s'y hasardaient sans y mettre les formes ou sans prendre toutes les précautions, ils se feraient vertement rappeler à l'ordre par un éditeur frileux qui (avec raison) entreverrait d'emblée de gros ennuis, à une époque où les grandes entreprises ont la gâchette facile : il suffit souvent de la rumeur d'une menace de poursuite-bâillon pour qu'une publication s'enlise dans les sables.

Les tenants de l'approche des Choix publics (*Public Choice*) constituent l'exception dans la confrérie. Ils posent comme prémisse que les politiciens poursuivent d'abord et avant tout leur propre intérêt personnel et qu'ils orientent l'État en fonction de ce qui les avantagent directement; dans ce contexte, il n'est pas étonnant que leurs travaux soient sensibles à la corruption, qui constitue un bel exemple de gaspillage des fonds publics et qui permet de soutenir leur charge contre l'État et les politiciens et leur croisade pour le libre marché http://fr.wikipedia.org/wiki/Th%C3%A9orie_des_choix_publics; la revue phare de cette mouvance, *Public Choice*, publie régulièrement des articles qui font état de faits de corruption. <http://www.springerlink.com/content/100332/>

S'il fallait que je croie sur parole celles et ceux qui me racontent tant et tant d'histoires croustillantes, je pourrais être porté à penser que la corruption n'est pas rare; on pourrait même presque parler de corruption endémique dans certains milieux et dans certaines industries; mais je m'en tiens à ce qui est prouvé de façon irréfutable.

Je ne suis pas plus kamikaze que l'ours moyen et je sais parfaitement, d'expérience, que mon université comme la plupart de mes divers commanditaires sont assez chatouilleux lorsque j'aborde des sujets « sensibles ». Ni les uns ni les autres n'apprécieraient guère que je flirte avec des insinuations qui pourraient donner prise à des poursuites pour libelles diffamatoires. Je n'irai toutefois pas jusqu'à suivre la recommandation usuelle en la matière : prendre de la hauteur et chercher à produire des généralisations, ce qui équivaut trop souvent à s'en tenir à des généralités banales et sans conséquence et à des propos éthérés. Je m'abstiendrai cependant de la moindre allusion à une actualité pourtant plus que riche en la matière : Sansfaçon, Jean-Robert. « Incompétence ou fraude? », *Le Devoir*, mercredi le 13 septembre, <http://www.ledevoir.com/2009/09/23/268191.html>; Handfield, Catherine. (2009). « Collusion et corruption: les Québécois préoccupés », *La Presse*, vendredi 23 octobre, <http://www.cyberpresse.ca/dossiers/collusion-dans-la-construction/200910/23/01-914221-collusion-et-corruption-les-quebecois-preoccupes.php> Je me limiterai à rapporter des cas de corruption ou de collusion qui ont fait l'objet de procès en bonne et due forme et pour lesquels les accusés ont été formellement reconnus coupables. Je le fais d'autant plus volontiers que je crois sincèrement au devoir de défendre la présomption d'innocence; tout comme je crois à l'importance de réhabiliter la fonction d'élu : l'immense majorité des élus consacrent une partie de leur vie à s'acquitter de tâches nécessaires pour la collectivité en toute honnêteté. J'estime qu'il faut combattre le cynisme ambiant et enrayer

la presse de beaux cas³¹⁸. On trouve souvent en cause de grandes entreprises respectables qui expliquent qu'elles n'ont pas le choix : elles le font presque à leur corps défendant pour se battre à armes égales contre leurs concurrents qui tous le font en bénéficiant chez eux d'une justice nationale plus laxiste et plus « compréhensive »; si elles en étaient empêchées, leur pays se montrerait plus catholique que le pape et ce serait foncièrement injuste. On remarquera que, ceux qui sont épinglés, ce sont très souvent des cas de corruption dans un cadre de marchés à l'exportation; les offices chargés de réprimer ces manquements graves à l'éthique commerciale la plus élémentaire ont semble-t-il de meilleurs résultats dans leur recherche de crimes qu'auraient commis à l'étranger des entreprises nationales.

S'il fallait ne retenir qu'un seul cas exemplaire de corruption, mon choix porterait sur le groupe allemand Siemens, qui a généré un chiffre d'affaires de 77,3 G€ en 2008. Ce conglomérat très diversifié est actif notamment dans les équipements de transport sur rail et de production d'énergie, dans le matériel médical et divers produits de consommation.

« Corruption, ententes illégales sur les prix, soupçons de fraude fiscale : la liste de scandales qui éclaboussent le conglomérat allemand Siemens semble être devenue interminable. Depuis l'ouverture en novembre 2006 d'une enquête à Munich sur un vaste réseau de détournement de fonds via des comptes à l'étranger, l'entreprise est confrontée quotidiennement à de nouvelles révélations et accusations »³¹⁹.

Finalement condamnée aux États-Unis, mais surtout en Allemagne pour « contrôle de gestion insuffisant » (sic; qu'en termes choisis ces vilaines choses sont nommées!), Siemens a dû engager des dépenses et encourir des amendes de plusieurs milliards d'euros.

la tendance à la désaffection à l'égard de la démocratie représentative. De toute façon, il y a déjà suffisamment de cas avérés pour appuyer solidement la démonstration, sans qu'il soit nécessaire ni même intelligent de nourrir des rumeurs qui pourraient se révéler parfaitement fausses : ce serait injustement nuisible pour la réputation de certains et aussi (et surtout, car je suis égocentrique) préjudiciable à la crédibilité de mes écrits.

³¹⁸ Un cas au hasard en ce début d'octobre 2009 : Roche, Marc. (2009). « Le groupe d'armement britannique BAE Systems inquieté pour corruption », LE MONDE | 03.10.09 14h27 • Mis à jour le 04.10.09 | 08h38, http://www.lemonde.fr/europe/article/2009/10/03/le-groupe-d-armement-britannique-bae-systems-inquiete-pour-corruption_1248859_3214.html#ens_id=1238037

³¹⁹ Calla, Cécile. (2007). « Le géant allemand Siemens sous le feu des accusations de corruption et de fraudes », *Le Monde*, 17 février, <http://www.lemonde.fr/web/article/0,1-0@2-3234,36-868266@51-868374,0.html>

« Le conglomérat allemand va déboursier 1 milliard d'euros pour clore des poursuites pour corruption engagées par les autorités américaines et allemandes.

[...] Depuis deux ans, le nom de Siemens était plus souvent cité pour l'affaire de corruption que pour ses résultats. [...] Cette affaire a coûté la place de Klaus Kleinfeld, l'ancien patron du groupe, et a déjà coûté 2,5 milliards d'euros ne serait-ce qu'en termes de frais »³²⁰.

Une recherche sur Internet permet de trouver facilement une quantité phénoménale d'éléments de toutes sortes où sont associés les mots « Banque mondiale », « PPP » et « corruption ». De façon peut-être étonnante, ces éléments ne sont pas uniquement le fait de critiques dirigées contre les actions de la Banque. En fait, ce qui ressort en premier, ce sont surtout des rapports endossés formellement par la Banque ou ceux d'« experts » mandatés par la celle-ci³²¹. En effet, la Banque mondiale se montre préoccupée par le danger de corruption dans la pratique de la proposition de PPP non sollicitée³²², pratique très courante dans le tiers-monde (et dans nos municipalités!) : une entreprise prend l'initiative d'approcher un gouvernement pour lui proposer de prendre à sa charge tel ou tel projet, du début à la fin, en assurant tout le financement et même le service pendant une très longue période, sans souci, en échange d'un simili-loyer. Ce n'est pas nouveau, mais maintenant, on appelle ça un PPP.

Les mécanismes en place dans nos pays nous préserveraient, théoriquement, de ces dangers bien réels, puisqu'ils prévoient généralement un appel d'offres concurrentiel. Encore faut-il qu'il y ait concurrence : les concurrents doivent être au moins au nombre de... deux (!), au minimum des minimum, ce qui est loin d'être toujours le cas et ces féroces compétiteurs doivent éviter

³²⁰ Pétain, Aurore. (2008). « Siemens met un terme à son scandale de corruption », *Le Figaro*, 15 décembre, | Mise à jour : 21:51 <http://www.lefigaro.fr/societes/2008/12/15/04015-20081215ARTFIG00531-siemens-l-affaire-se-termine-pour-milliards-d-euros-.php>

³²¹ Les amateurs n'auront qu'à coller le titre de l'article cité ci-dessous – « Unsolicited infrastructure projects prone to corruption, says World Bank » – dans la fenêtre Rechercher de leur fureteur pour voir apparaître plusieurs milliers de renvois.

³²² « The World Bank warned the Philippines that unsolicited proposals as a scheme for government infrastructure projects are prone to corruption ». Amojelar, Darwin G. (2009). « Unsolicited infrastructure projects prone to corruption, says World Bank », *The Manila Times*, lundi le 4 mai, <http://www.istockanalyst.com/article/viewiStockNews/articleid/3215745>.

de se concerter au préalable, pour déterminer lequel obtiendra ce contrat, en donnant comme mission aux autres de fabriquer des propositions bidon qui seront perdantes par construction (il s'agit d'offres dites « de couverture ») – et cette mise en scène destinée à créer l'illusion d'une saine concurrence, cela s'appelle un accord de cartel.

6.1.2 La collusion et les accords de cartel

Adam Smith considérait comme système économique idéal le libre marché complètement et uniquement régi par la concurrence pure et parfaite; il valorisait par-dessus tout l'intensité de la concurrence qui était nécessaire pour discipliner le marché et empêcher tout dysfonctionnement, comme les cartels. Pour qu'il y ait une véritable concurrence « pure et parfaite », les conditions classiques sont connues :

- 1) La parfaite mobilité des facteurs de production (travailleurs et capitaux peuvent changer d'endroit facilement et se délocaliser comme on dit aujourd'hui, pour s'installer là où les conditions seraient optimales);
- 2) Un accès parfaitement libre au marché de sorte que tout un chacun peut y entrer (ou en sortir) à volonté pour y offrir son travail ou ses produits;
- 3) Une parfaite homogénéité du produit ou du service (d'où l'importance de la standardisation, pour que la concurrence se joue sur le prix et la quantité – de nombreuses entreprises proposant plusieurs hôpitaux clonés);
- 4) Une parfaite connaissance des conditions du marché, accessible à tous en tout temps et en tout lieu (c'est la nécessaire transparence du marché); et
- 5) Une atomicité parfaite : un très grand nombre de petits offreurs et de petits demandeurs (de telle sorte qu'aucun ne soit en mesure d'exercer un contrôle sur le marché).

On fait référence à ces conditions si souvent qu'il est certain que la concurrence pure et parfaite existe bel et bien. Mais il est tout aussi certain qu'on ne la rencontre pas souvent, du moins pas ailleurs que dans les manuels d'économie³²³. Elle n'a sans doute jamais visité ces recoins

³²³ « La finance des manuels repose sur des hypothèses assez héroïques ! Les marchés fonctionneraient parfaitement, il n'y aurait pas de frictions ni de coûts de transactions. Ces hypothèses de concurrence pure et parfaite fournissent un cadre de référence, en décrivant ce qui se passe quand tout va bien. Mon travail est d'examiner ce qui se passe lorsqu'on introduit un grain de sable dans cette belle mécanique : des coûts de transactions, une différence d'information entre les parties prenantes aux transactions, la collusion de différents acteurs... ». de Tricornot, Adrien. (2009). « Réconcilier la finance d'entreprise et la

du marché où prospèrent les PPP : toutes les entreprises ne peuvent pas réalistement prétendre décrocher un contrat de PPP (formule réservée, dans les faits, aux plus grandes); chaque projet en PPP est généralement un produit unique (on comprend que les autorités britanniques tentent de standardiser les écoles construites en PPP mais on comprend aussi que nos CHU seront chacun un cas d'espèce); PPP et transparence ne font pas bon ménage.

Loin de favoriser l'expression d'une vive concurrence, la formule des PPP définit au contraire un terrain de jeu où sont réunies plusieurs des conditions propices à l'éclosion de cartels.

« Les cartels se définissent comme des accords formels ou informels entre des entreprises a priori concurrentes pour fixer des prix élevés, limiter la production, empêcher la diffusion de leur avance technologique et gérer de manière coordonnée leurs parts de marché. La pratique apparaît ancienne puisqu'elle était déjà dénoncée par Adam Smith dans son Enquête sur la richesse des Nations :

« les gens du même métier se rassemblent rarement, même pour se divertir et prendre de la dissipation, sans que la conversation aboutisse à une conspiration contre le public ou à quelque invention pour augmenter leurs prix »³²⁴.

finance de marché », recueillant les propos de Thomas Mariotti (prix du meilleur jeune chercheur en finance, Institut Europlace de finance), *Le Monde*, supplément *Le Monde économie*, édition du mardi 15 décembre en page 7, http://www.lemonde.fr/opinions/article/2009/12/14/reconcilier-la-finance-d-entreprise-et-la-finance-de-marche_1280188_3232.html

³²⁴ Smith, Adam. (1809). *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des Nations*, Paris : De Laran et Cie, livre I, chapitre 10, p. 248, tel que cité in Chavagneux, Christian. (2002). « La montée en puissance des acteurs non étatiques », Jacquet, Pierre, Jean Pisani-Ferry et Laurence Tubiana. *Gouvernance mondiale* (Rapport de synthèse), Rapport n°37, Conseil d'analyse économique, 23 mai, <http://www.cae.gouv.fr/spip.php?article49>; <http://www.pisani-ferry.net/base/re02-gouvernance-contributions.pdf>



Curieusement, (du moins au Québec jusqu'à très récemment) la collusion est moins connue que la corruption, alors qu'elle est probablement beaucoup plus fréquente. Chaque automne pourtant, c'est le festival des mises en accusation à l'initiative des divers régulateurs européens (français, anglais, allemands... et européens – ceux de la Commission européenne)³²⁵.

De notre côté de l'Atlantique, les cas de cartels dévoilés (et condamnés) sont plus rares, mais ils n'en sont que plus visibles.

Rien qu'au Québec, nous avons tout de même eu quelques condamnations notamment pour les cartels

de la neige, du papier et du béton

(et dans ce dernier cas, deux fois, coup sur coup, impliquant les mêmes entreprises, reconnues coupables en 1983 puis, récidivant, de nouveau reconnues coupables en 1996³²⁶);

plus récemment, éclatait l'affaire du cartel de l'essence³²⁷. Plus récemment encore, certains

³²⁵ J'ai déjà mentionné un des cas parmi les plus récents mettant en cause 130 entreprises anglaises de l'industrie de la construction. Office of Fair Trading. (2009). [Construction firms fined for illegal bid-rigging](http://www.of.gov.uk/news/press/2009/114-09) 22 Septembre, <http://www.of.gov.uk/news/press/2009/114-09>. La caricature fait référence à une affaire de cartel « complémentaire » : des entreprises de recrutement ont formé un cartel « instrumental » qui a joué un rôle très actif dans l'organisation du cartel de l'industrie de la construction britannique. « Six UK recruitment firms have been fined a total of £39m for operating a cartel that fixed fees and boycotted a new rival ». Wearden, Graeme. (2009). « Recruitment firms fined for boycotting rival ». *The Guardian*, mercredi le 30 septembre, <http://www.guardian.co.uk/business/2009/sep/30/oft-fines-recruitment-firms> La caricature, signée Kipper Williams, est parue dans *The Guardian* du jeudi 1^{er} octobre 2009 <http://www.guardian.co.uk/business/cartoon/2009/oct/01/kipper-williams-recruitment-hays>

³²⁶ Deux fois à treize ans d'écart, soit en 1983 et en 1996, la troisième fois aurait été « due » pour 2009 mais qu'on se rassure : Monique Giguère du *Soleil*, vaillante journaliste qui, par son patient travail d'enquête, avait été à l'origine des poursuites (et des condamnations), a pris sa retraite.

³²⁷ En 2007, j'ai consacré plusieurs pages à décrire la chose. Pour le présent rapport, je me suis fait un point d'honneur de privilégier le matériel nouveau et de ne pas abuser du copier-coller, surtout à partir de cet autre rapport qui portait spécifiquement sur les PPP et qui est disponible en ligne; je renvoie donc le lecteur intéressé à ces pages parmi les plus croustillantes du rapport; j'attirerais particulièrement l'attention sur les passages qui traitent du cartel québécois du béton mais aussi ceux qui portent

auraient flairé un cartel dans l'industrie de la construction à Montréal³²⁸; mais, dans ce dernier cas, il faut bien noter qu'aucune accusation n'a encore été portée devant les tribunaux.

Ce n'est pas nouveau mais force est de constater que très peu de cartels présumés subissent une forme ou une autre de condamnation. L'une des formes les plus efficaces de combattre les cartels et de réinstaurer une réelle concurrence consiste probablement à faire en sorte que le public s'engage et livre bataille, en faisant lui-même directement concurrence au privé; j'ai déjà observé un beau succès en ce sens, concernant une municipalité qui avait choisi de contourner le cartel manifeste qui s'était formé pour décrocher les contrats de travaux publics, en mettant sur pied une équipe de cols bleus qui déposaient des offres concurrentes du privé lors des appels d'offres³²⁹.

Le talon d'Achille de tout complot, c'est le nombre de personnes qui doivent « collaborer » : plus il y a de conjurés, plus grands sont les risques que l'un d'entre eux ne sache pas tenir sa langue. D'un strict point de vue purement théorique, les PPP offriraient presque mécaniquement les conditions optimales pour un cartel florissant et facilement gérable : le nombre d'offres déposées pour chaque projet est toujours très restreint, sans compter

sur ce beau cas français de « cartel assisté par ordinateur », rendu possible grâce au logiciel Drapo (détermination aléatoire du prix de l'offre) : « [...] un bel exemple du génie, du raffinement et du bon goût qui font l'honneur de la France. En effet, on ne pourra que remarquer la beauté, la sophistication et surtout la singularité de cette « entente généralisée » [...] » (p.87). Hamel, Pierre J. (2007).

Les partenariats public-privé (PPP) et les municipalités : au-delà des principes, un bref survol des pratiques, réalisé à la demande de la Fédération canadienne des municipalités (FCM), Montréal : Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM), INRS-Urbanisation, Culture et Société, 112 p, pp.83-90, section « 9.3 Les ententes de cartel ». <http://www.uqs.inrs.ca/pdf/PPPMun.pdf>.

³²⁸ Noël, André. (2009). « Un entrepreneur dénonce la collusion chez ses pairs », *La Presse*, lundi le 21 septembre, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/regional/montreal/200909/21/01-903897-un-entrepreneur-denonce-la-collusion-chez-ses-pairs.php>; Myles, Brian. (2009). « Le club des entrepreneurs - La SQ mène ses propres enquêtes sur l'industrie de la construction », *Le Devoir*, mardi le 22 septembre, <http://www.ledevoir.com/2009/09/22/268074.html>; Denis, Marie-Maud. (2009). « Construction.

Une collusion qui coûte cher », jeudi 15 octobre, *SRC*, <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/societe/2009/10/14/002-construction-collusion.shtml>

³²⁹ Hamel, Pierre J. et Nancy Guénette (1994). « La concurrence entre le privé et le public », in Marcel Miramond et Thierry Prost, (dir.), *La vétusté des infrastructures urbaines*, actes du colloque tenu dans le cadre des *Sixièmes Entretiens Jacques-Cartier*, Lyon (décembre 1993), 362 p., pp.191-212. Version augmentée mise en ligne en 2008 : <http://www.uqs.inrs.ca/PDF/hull.pdf>

que le nombre de candidats potentiels est relativement limité, même à l'échelle de la planète. Lorsqu'on est peu nombreux, il est plus facile de s'entendre et de convenir d'une stratégie commune. Bien qu'il ne s'agisse absolument pas de cas d'accord de cartel, la très courte histoire des PPP québécois nous a pourtant déjà fourni deux exemples troublants, pour dire le moins, de concertation étroite entre concurrents : ils ont fait grève, conjointement et solidairement, pour faire plier le gouvernement. Tout d'abord dans le cas du contrat pour le centre de recherche du CHUM.

« Compensation supplémentaire

[... L]e Conseil des ministres a donné raison aux consortiums qui estimaient que le perdant ne serait pas suffisamment dédommagé pour son investissement de temps et d'argent dans la préparation du projet. Même si les consortiums connaissaient parfaitement les règles du jeu et qu'ils ont décidé malgré tout de soumettre leur candidature, ils ont exigé cinq millions plutôt que les deux millions prévus en compensation.

Leur réclamation a même pris la forme d'une grève au cours de l'été puisque les travaux avaient été complètement stoppés. Les consortiums se sont remis à l'ouvrage quelques jours avant que le Conseil des ministres ne cède aux pressions; l'Agence [des PPP] elle-même se disait «coincée» par la demande.

Ainsi, le soumissionnaire perdant pourra empêcher une compensation de deux millions versée par le gouvernement pour «l'acquisition de tous les droits de propriété intellectuelle relatifs à sa proposition». De plus, le consortium gagnant donnera trois millions à son adversaire au moment de la clôture financière de l'entente de PPP »³³⁰

Et on comprend que ces 3 M\$ supplémentaires, donnés par le gagnant au perdant, seront en fait payés par les contribuables puisque les deux consortiums auront majoré leur prix d'autant. Voici qu'un an plus tard, enhardies par leur belle victoire aux dépens du gouvernement et surtout des contribuables (qui ont ainsi subi une défaite un peu humiliante

³³⁰ Lévesque, Kathleen. (2008). « Centre de recherche du CHUM: le PPP prend de l'ampleur », *Le Devoir*, jeudi le 9 octobre, <http://www.ledevoir.com/2008/10/09/209848.html>; Lévesque, Kathleen. (2008).

« Centre de recherche du CHUM en PPP - Les entreprises ont fait la grève pour obtenir encore plus d'argent », *Le Devoir*, samedi le 13 et dimanche le 14 septembre, <http://www.ledevoir.com/2008/09/13/205430.html>

il faut bien l'avouer), les mêmes entreprises rééditent leur coup de force, mais cette fois autour du contrat principal, pour le CHUM lui-même.

« Les deux groupes ont gagné leur partie de bras de fer avec le gouvernement Charest, qui annoncera bientôt des dédommagements dans le cadre de ce contrat.

Selon l'information qu'a recueillie *La Presse*, la décision commune des deux groupes de ne pas préparer leur soumission tant que n'est pas réglé un litige avec Québec aura un impact direct sur l'échéancier du projet.

[...] Depuis le mois de mars [au moment de l'annonce des deux groupes retenus pour la suite], les deux consortiums n'ont pas fait avancer le projet parce qu'ils exigeaient du gouvernement de meilleures garanties pour le groupe qui éventuellement «perdrait» le concours. Après des mois de silence, le gouvernement s'apprête à obtempérer aux demandes. Le «perdant» pourra compter sur une indemnité d'environ 14 millions de dollars »³³¹.

Soit le double de ce qui avait été convenu au départ et tacitement accepté à peine six mois plus tôt.

Il faut parfois mettre les points sur les i, comme ici : ces deux cas de concertation « étroite » entre compétiteurs ne sont pas des exemples d'accord de cartel. À ma connaissance, il n'y a d'ailleurs encore jamais eu de cas avéré (où les participants auraient été jugés et condamnés en bonne et due forme) dans le cadre d'un PPP, que ce soit ici ou ailleurs. Tout ce que je veux souligner dans cette section, c'est que la formule des PPP est l'antithèse d'un mode de fonctionnement qui respecterait les conditions classiques de la concurrence pure et parfaite, dont certains nous assurent qu'elle permettrait d'accéder au nirvana, souvent les mêmes qui font la promotion des PPP³³²; au contraire, le secret qui entoure chaque projet

³³¹ Lessard, Denis. (2009). « CHUM: des mois de retard à prévoir », *La Presse*, mercredi le 23 septembre, p.A-12, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/politique-quebecoise/200909/22/01-904529-chum-des-mois-de-retard-a-prevoir.php>. Finalement, « l'indemnité » supplémentaire ne sera que 7,5 M\$, en plus de ce qui était déjà prévu. « LES CONSORTIUMS POURSUIVENT LEUR TRAVAIL EN VUE DU DEPOT DES PROPOSITIONS POUR LE CHUM », MONTRÉAL, le 9 oct. 2009 /CNW Telbec/ <http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Octobre2009/09/c5724.html>

³³² Lorsque la même personne prône à la fois la libre concurrence et le recours aux PPP, il n'y a pas nécessairement contradiction. Ainsi, bon nombre de gens associés à l'Institut économique de Montréal,

et le tout petit nombre de joueurs présents sur le marché, tout cela pourrait faciliter la constitution d'un cartel. L'occasion fait le larron, dit-on.

6.1.3 Les caractéristiques d'un PPP et la réduction de la concurrence

La formule des PPP, comme celle des SEM (sociétés d'économie mixte), offre une solution légale pour limiter le nombre de concurrents sur la ligne de départ : l'obstacle du financement privé et celui de l'engagement à long terme agissent discrètement, sans en avoir l'air, comme filtres à la concurrence. En effet, la nécessité de s'engager à très long terme et donc l'exigence du soutien indéfectible d'un partenaire financier font en sorte que les entreprises locales sont exclues d'emblée, car elles ne peuvent satisfaire aux exigences minimales (à moins, bien entendu, que le donneur d'ordre public ne s'engage lourdement aux côtés du partenaire privé, en lui apportant des garanties telles qu'il ne subsiste plus l'ombre du moindre risque).

6.1.3.1 Le financement privé

Le vérificateur général de la Ville de Montréal, dans son rapport sur les compteurs d'eau, a déploré que cette exigence du financement privé ait écarté la plupart des entrepreneurs de l'industrie, à l'exception d'une toute petite poignée parmi les plus grands.

« Sur le plan financier, le vérificateur dénonce le fait que la Ville exigeait des candidats qu'ils financent eux-mêmes le projet lors de l'appel de qualification initial, éliminant du coup des joueurs de plus petite taille. Pourtant, au moment de signer le contrat, la Ville a accepté de prendre le financement à sa charge, ce qui aurait dû conduire à un nouvel appel de qualification »³³³.

qui font campagne pour le libre marché et en même temps pour les PPP (essentiellement pour réduire la sphère publique), ne se reconnaissent pas dans les préceptes standard de l'économie néo-classique, au cœur de laquelle la définition classique de la concurrence pure et parfaite a toute l'importance; certains de mes néoconservateurs préférés revendiquent plutôt des positions « libertariennes » et une filiation envers Friedrich Hayek, du côté de l'école autrichienne d'économie (école de Vienne).

En caricaturant un tout petit peu, on pourrait dire que l'école autrichienne est à l'économie conservatrice ce que les maos (les « ml ») étaient à la gauche, en plus dogmatique; dans les deux cas, on y prétend avoir la ligne juste et on tient pour acquis que ceux qui sont en désaccord n'ont pas encore compris.

³³³ Sansfaçon, Jean-Robert. « Incompétence ou fraude ? », *Le Devoir*, mercredi le 13 septembre, <http://www.ledevenir.com/2009/09/23/268191.html>;

6.1.3.2 L'importance du contrat

Généralement, en PPP, la bouchée est trop grosse pour la plupart des entreprises. Il y a pourtant moyen de faire autrement, et la Ville de Québec, après bien d'autres, vient encore d'en administrer la preuve : on y a pris les moyens pour ne pas exclure les PME, notamment en fragmentant en cinq lots ce qui aurait été un (trop) gros contrat, le tout dans le but explicite de favoriser la concurrence.

« La Ville de Québec a divisé son appel d'offres en cinq portions. «On ne voulait pas avoir un monopole, a expliqué Marcel Roy. Notre idée, c'est d'avoir plus d'un fournisseur et de répartir le travail dans le temps.»

L'appel d'offres de Québec exige la signature d'une clause anticollusion : «Le truquage des soumissions constitue une infraction criminelle en vertu de la Loi sur la concurrence du Canada», prévient le document ». ³³⁴

6.1.3.3 L'engagement à long terme

L'engagement à long terme qu'implique un PPP a pour effet de limiter de la concurrence. C'est très visible dans le cas du PPP de Saint-Louis-de-France. Cette petite municipalité

Bergeron, Jacques et al. (2009). *Rapport du vérificateur général au conseil municipal et au conseil d'agglomération sur la vérification de l'ensemble du processus d'acquisition et d'installation de compteurs d'eau dans les ICI ainsi que de l'optimisation de l'ensemble du réseau d'eau de l'agglomération de Montréal*, Montréal : Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal, v et 170 pages, p. 162
http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/VERIFICATEUR_FR/MEDIA/DOCUMENTS/RAPPORT_COMPTEURS_EAU.PDF

³³⁴ Noël, André. (2009). « Les compteurs d'eau ne coûteront rien à Québec », *La Presse*, Publié le 01 octobre 2009 à 03h19 | Mis à jour le 01 octobre 2009 à 08h03,
<http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/national/200909/30/01-907239-les-compteurs-deau-ne-couteront-rien-a-quebec.php>; c'est d'ailleurs ce que recommande explicitement le vérificateur de la Ville de Montréal : Bergeron, Jacques et al. (2009). *Rapport du vérificateur général au conseil municipal et au conseil d'agglomération sur la vérification de l'ensemble du processus d'acquisition et d'installation de compteurs d'eau dans les ICI ainsi que de l'optimisation de l'ensemble du réseau d'eau de l'agglomération de Montréal*, Montréal : Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal, v et 170 pages, p.161 et suivantes.
http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/VERIFICATEUR_FR/MEDIA/DOCUMENTS/RAPPORT_COMPTEURS_EAU.PDF

de 7 500 habitants, était autonome jusqu'en 2002, avant d'être fusionnée à Trois-Rivières (129 000 habitants). En 1993, Saint-Louis-de-France (comme toutes les municipalités québécoises) se voit confier l'entretien de routes secondaires qui étaient auparavant sous la responsabilité du ministère des Transports. Un peu débordée par cette nouvelle tâche, la municipalité est séduite par la formule de la gestion déléguée à la française telle qu'elle est décrite par son directeur des services techniques qui l'observe à Vichy en 1997. Mais comme il s'agit d'un projet hors du commun, notamment en ce que le contrat va dépasser la durée maximale de cinq ans prévue à la *Loi des cités et villes*, il faut d'abord obtenir les permissions nécessaires auprès du ministère des Affaires municipales. En 1999, la municipalité est enfin en mesure de lancer un appel aux entreprises intéressées : un projet confiera à l'une d'elles la reconstruction et l'entretien de 35 km de route en milieu semi-urbain pour les 15 prochaines années.

Bon nombre d'entreprises (17) ont manifesté leur intérêt en allant retirer le dossier; de ces 17, seulement 3 se qualifient pour la finale après avoir franchi toutes les étapes; il fallait notamment faire état d'une bonne expérience et surtout de solides garanties bancaires. Comme on peut s'y attendre, ce processus d'homologation ne retient que les plus grandes entreprises de bâtiment et travaux publics faisant affaire au Québec, soit les première, deuxième et quatrième en importance de l'industrie; les deux premières sont des filiales d'entreprises multinationales qui sont, elles aussi à leur niveau, au nombre des cinq plus grandes entreprises de travaux publics de la planète. On remarque donc que, même pour un contrat relativement peu important (5 M\$ au grand total), mais portant sur 15 ans, on ne retrouve que les plus grandes entreprises à la dernière étape de la compétition. Il semble clair que le recours aux PPP évince systématiquement les petites et moyennes entreprises locales et favorise la concentration des entreprises. Quel banquier accepterait de s'engager financièrement pour les quinze ou vingt-cinq prochaines années afin d'épauler un petit entrepreneur en construction? Poser la question, c'est y répondre!

Néanmoins, pour de (relativement) grandes entreprises à l'échelle nationale, il demeure possible de réaliser des PPP de petites ou de moyennes dimensions; tout dépend de leur trésorerie propre et des appuis que leur fournit le donneur d'ordre public. Voici quelques exemples récents.

Le constructeur Pomerleau (dont le chiffre d'affaires annuel s'élève à 750 M\$³³⁵)

³³⁵ <http://www.pomerleau.ca/construction-entrepreneur/A-propos-de-nous/4/Profil.aspx>

a proposé à la Ville de Beloeil de réaliser et de tenir pendant 30 ans un centre multifonctionnel, comprenant des patinoires intérieures³³⁶. Le projet a fait l'objet d'une vive contestation et la Ville doit maintenant décider de tenir un référendum sur ce sujet ou d'enterrer le projet.

Le même Pomerleau amorce, à Laval, la construction d'un pavillon de l'Université de Montréal (30 ans, 50 M\$)³³⁷.

Le groupe immobilier Tanguay a livré à l'Université du Québec à Rimouski (UQAR) un pavillon situé à Lévis et il en assure le fonctionnement³³⁸; le même groupe a proposé à l'Université du Québec en Outaouais (UQO) un projet qui sera très étroitement similaire à celui réalisé pour l'UQAR – ni plus ni moins qu'un clone – pour un pavillon à Saint-Jérôme³³⁹.

Immostar, un groupe de gestion immobilière investirait 35 M\$ (ce qui me paraît être un montant un tantinet exagéré, même en calculant le coût total de la durée du projet qui est de 25 ans), pour sept haltes routières (ou aires de service) le long de diverses autoroutes.

Finalement, le plus gros de cette collection de petits projets concerne un centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD), qui confié au Groupe Savoie (200 M\$ sur 25 ans).

Si, en plus de s'engager par contrat à verser un loyer pendant 25 ou 30 ans, une municipalité ou un gouvernement va jusqu'à se porter formellement garant de l'entreprise auprès de la banque,

³³⁶ L'investissement nécessaire pour le projet serait de l'ordre de 15 M\$, car le coût de construction affiché serait de 14 M\$ et, par ailleurs, la Ville prétend que sans PPP, elle aurait dû emprunter 16 M\$. J'en ai glissé quelques mots à la section 1.4.2.

³³⁷ SRC. (2009). « Université de Montréal. Un nouveau pavillon à Laval », SRC, jeudi 15 octobre, <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Economie/2009/10/14/017-pavillon-universite-montreal.shtml>

³³⁸ Lagacé, Chantale et Robert Laplante. (2009). *Universités ou foires marchandes? Le partenariat public-privé et les errances du monde universitaire. Un cas et son clone*, Montréal : Institut de recherche en économie contemporaine (IREC), 78 p. <http://scfp.qc.ca/librairies/sfv/telecharger.php?fichier=16939>; les projets de Lévis et de Saint-Jérôme impliquent des investissements certainement inférieurs à 25 M\$ sur 25 ans.

³³⁹ *Le Groupe commercial AMT retenu par l'UQO pour la réalisation de son campus universitaire à Saint-Jérôme*, <http://services.uqo.ca/UQO.Publication.ExploraPub/?CdMediaPubli=INSTI&CdTypePubli=NOUV&NoPubli=3577>

autrement dit si tous les risques financiers sont assumés très directement par le public, il est alors possible de s'engager dans un projet de petite ou de moyenne dimension. Il n'en demeure pas moins que, en règle générale, il est difficile d'assurer un financement sur une période aussi longue que le sont les PPP, ce qui a pour résultat de bloquer l'accès à la plupart des concurrents potentiellement intéressés, à l'exception des plus grands parmi les plus grands.

6.2 Abolir la concurrence pendant 30 ans

L'une des idées de base de la formule des PPP, c'est que, dans le respect du contrat, le consortium est seul maître à bord pendant toute la durée de l'entente. Tous les travaux prévus et nécessaires au bon fonctionnement de l'équipement sont à la charge du consortium, qui est le maître d'œuvre. À son entière discrétion et sans appel d'offres public, le consortium peut confier les travaux à l'une des entreprises qui le composent. Cette entreprise peut à son tour décider d'exécuter les travaux ou de les céder à un sous-traitant de son choix, sans nécessairement en référer aux autres membres du consortium et sans que le client final – l'administration hospitalière par exemple – n'ait son mot à dire. Bien entendu, si tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes, toutes les parties qui ont un intérêt dans les travaux à exécuter pourraient être consultées; mais le choix quant à l'éventuel processus de consultation et la décision finale seront toujours du ressort exclusif du consortium de toute façon.

Les décideurs politiques sont donc absents du décor pendant trente ans, et c'est bien ça l'idée : selon ses plus ardents promoteurs, le PPP permet d'éliminer le « risque politique », comme disait Pierre Lefebvre, l'ex-pdg de l'Agence des PPP, en empêchant tout retour en arrière et en soustrayant aux jeux politiques toutes les décisions concernant les matières faisant l'objet du contrat.

Or, pendant les trente années du contrat, des travaux à exécuter, il y en aura et pas qu'un peu. Déjà, selon de ce que le contrat confie au privé, il faut compter avec l'entretien, la réparation et le remplacement des composantes du système de ventilation, par exemple, du réseau interne d'alimentation électrique, des réseaux d'oxygène et des autres gaz et fluides comme il y en tant et tant dans un hôpital, etc.

En plus, il y aura forcément des travaux d'urgence, imprévisibles, dépassant ce qui était prévu au contrat. Dans ces cas, pour plusieurs (bonnes) raisons, les membres du consortium sont bien

entendu les mieux placées pour intervenir. Le tout premier PPP québécois, celui du prolongement de l'autoroute A25 en fournit déjà une bonne illustration. J'ai déjà fait mention de ces travaux qui sortaient de l'ordinaire, parce qu'on n'avait curieusement pas tenu compte du fait qu'il fallait respecter les normes de la Ville de Montréal et parce que le volume de sol contaminé à traiter s'est avéré plus grand que ce qui avait été estimé. Le consortium a constaté le problème, l'a évalué et l'a réglé de lui-même, aux frais du contribuable, sans qu'il ait été nécessaire de solliciter l'avis d'une tierce partie impartiale ni de passer par un quelconque appel d'offres.

« [...]Le consortium privé qui construit l'autoroute 25 a lui-même fait l'étude qui lui permet de refiler une facture de décontamination de 14,8 millions de dollars au ministère des Transports. Ce travail est fait sans appel d'offres [...]. « C'est comme si le loup se servait dans le poulailler à volonté, dit Stéphane Bergeron, député de Verchères et critique de l'opposition en matière de transport. Si ce n'est pas un conflit d'intérêts, ça en a toutes les apparences. »³⁴⁰ ».

Enfin, on peut parier à coup sûr sur d'autres travaux majeurs, mais sans pouvoir les anticiper précisément (et donc, sans pouvoir les prévoir explicitement au contrat). J'y reviendrai longuement³⁴¹ : un hôpital de pointe est perpétuellement en chantier, parfois pour remodeler le service des urgences, parfois encore pour installer un nouvel appareil surdimensionné ou pour reconfigurer telle ou telle zone en fonction de nouveaux protocoles d'intervention ou de soin.

Dans un hôpital géré en mode conventionnel, tous ces travaux qui surviennent après la construction font bien entendu l'objet de contrats spécifiques avec, pour chacun, un appel d'offres qu'il faut préparer, en rédigeant un cahier des charges précis, puis lancer, pour ensuite évaluer les offres soumises. Tout cela implique des délais et des coûts que la formule PPP élimine comme par enchantement – et c'est tout à fait juste. Que cela fasse l'affaire du consortium, ça tombe sous le sens. Mais, collectivement, y trouve-t-on son compte? Comment s'assurer d'obtenir la meilleure solution au meilleur prix? Je serais le dernier

³⁴⁰ Côté, Charles. (2009). « A25: 15 millions de travaux sans appel d'offres », *La Presse*, 21 avril, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/national/200904/20/01-848577-a25-15-millions-de-travaux-sans-appel-doffres.php>

³⁴¹ Notamment dans les sections sur le changement (7.6, 7.7 et 7.8)

à prétendre que le système traditionnel avec des appels d'offres est garanti sans défaut³⁴². Cependant, s'il est quelque chose de tout à fait certain, c'est que la façon de faire d'un PPP écarte tous les entrepreneurs indépendants qui, d'habitude, peuvent concourir et espérer décrocher un contrat d'électricité pour un chantier précis ou un contrat d'entretien pour une période de trois ou cinq ans. Souvent les mêmes ouvriers de ces mêmes PME seront appelés à intervenir dans les travaux en PPP mais pas au même titre que d'habitude : ils seront les sous-traitants de sous-traitants et, surtout, ils auront été choisis de façon parfaitement arbitraire, pour leur compétence ou pour le bon rapport qualité-prix qu'ils offrent – on l'espère, mais on ne sera pas en mesure de le savoir. De façon presque pas imagée, on pourrait dire que le consortium les fera manger dans sa main.

La disparition de toute forme de concurrence pendant toute la durée couverte par le contrat de PPP en inquiète plus d'un; c'est le cas de chercheurs critiques³⁴³ de la formule, mais c'est également celui de plusieurs vérificateurs mandatés pour y regarder d'un peu plus près. Le vérificateur général britannique, entre autres, est talonné par la crainte que l'absence de « tension concurrentielle » conduise à des arrangements trop coûteux ou moins intéressants, particulièrement lorsque, pour faire face à un problème apparu subitement, le projet évolue dans un sens imprévu³⁴⁴.

³⁴² Il faut notamment éviter de se laisser piéger par l'offre la plus basse, où un entrepreneur incompetent proposerait un bas prix inconsidéré en évaluant mal le travail à exécuter ou en prévoyant offrir une moins bonne qualité que ses concurrents; il faut également tenter de se prémunir contre les ententes de cartel.

³⁴³ « [...] Since any changes are likely to be implemented by the existing contractors without any competitive bidding, the private sector may be able to take advantage of their monopoly power ». Shaoul, Jean, Anne Stafford et Pamela Stapleton. (2008). « Managing a PFI hospital contract », document de travail, 23 p., p.8; voir également : « [O]n many occasions, public bodies will find themselves asymmetrically locked-in to their supplier. This situation leads to private sector suppliers becoming dominant in those relationships which, in turn, will allow them to pass back risk and obtain greater returns ». Lonsdale, Chris. (2005). « Post-Contractual Lock-in and the UK Private Finance Initiative (PFI): the Cases of National Savings and Investments and the Lord Chancellor's Department », *Public Administration*, vol.83, n°1 (mars), pp.67-88

³⁴⁴ « Our earlier NAO reports concluded that project changes in the absence of competitive tension are a risk to value for money », Beckett, Mehalah, Susannah Drazin, David Finlay, Hannah Kingsley-Smith, Nathan Martin, Rachel Neathey, James Robertson et Mark Wynniatt. (2009). *Performance of PFI Construction. A review by the private finance practice*, Londres: National Audit Office (NAO), (octobre) 36 p., p.18, 21. Et le précédent rapport du NAO qui étudiait plus particulièrement cette question

6.3 Limiter la concurrence après

Qu'advient-il à la fin des contrats de PPP? Quelle sera la suite? Nul ne saurait le dire puisque cela ne s'est encore jamais produit : les premiers PPP n'ayant même pas encore vingt ans au compteur. Il est toutefois possible d'observer ce qui se passe dans des cas assez semblables de concessions à la française : le scénario habituel à l'échéance, c'est la reconduction presque perpétuelle du même contrat avec la même entreprise à peu près aux mêmes conditions. Il est à vrai dire très fréquent que lors de l'appel d'offres pour le contrat qui prendra la suite, il n'y ait en tout et pour tout qu'une seule proposition : celle de l'entreprise qui est déjà dans la place et qui compte bien y demeurer jusqu'à la fin des temps³⁴⁵.

Par exemple, regardons ce qui se passe sous nos yeux pour la gestion du Syndicat des eaux d'Île-de-France (Sedif – 4 millions d'usagers, 370 M€ par an); c'est le plus gros contrat français

du changement : Airey, Philip, Susannah Drazin, Ben Morris, Christina Petzold et James Robertson avec la collaboration de Sophia Collingwood, Adrian D'Souza, Vicky Ingle, Nathan Martin et Liam Warboys. (2008). *Making changes in Operational PFI Projects*, REPORT BY THE COMPTROLLER AND AUDITOR GENERAL | HC 205 Session 2007-2008 | Londres: NAO (National Audit Office), 36 p., p.9

http://www.nao.org.uk/publications/0708/making_changes_in_operational.aspx. De façon un peu plus crue, on retrouve exprimé la même idée dans un éditorial du quotidien *The Guardian* : « for more complex facilities it is impossible to foresee every contingency. A big hospital, for instance, is likely to have to reshape its services during its lifetime in unpredictable ways. Unless the authorities see such changes coming, the private contractor running the project has them over a barrel ». Éditorial. (2009). « Private finance initiative. After alchemy », *The Guardian*, mardi le 3 février, <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/feb/03/pfi-labour>

³⁴⁵ Un exemple entre mille. « Pour la troisième fois consécutive en 12 ans, le groupe Via-GTI a décroché le contrat d'exploitation du réseau des transports en commun lyonnais. Cette filiale de Paribas n'avait pas trop de souci à se faire. Elle est la seule à avoir répondu à l'appel d'offres [...]. Il faut dire que l'exploitation d'un réseau aussi vaste [...] est un exercice périlleux qui ne suscite pas forcément l'appétit des concurrents. Difficile en effet de faire de grosses marges. [...] Sans compter que le donneur d'ordre n'a pas été en mesure de donner aux concurrents toutes les infos nécessaires pour entrer dans la compétition. [...] Pour ce nouveau contrat, on] a fixé des objectifs de transparence [...] afin que la concurrence puisse exister lors du prochain renouvellement de la convention ». Crouzet, Frédéric. (1998). "TCL : attention, chasse gardée", *Lyon Capitale*, n°201 (9 décembre), p.7. Depuis ce temps, Via-GTI est devenu le groupe Keolis et, en 2009, un renouvellement plus tard, il détient encore et toujours le contrat pour le transport en commun à Lyon, au moins jusqu'en 2010.

et européen de services d'eaux (et, probablement, le plus gros du monde³⁴⁶) et il vient à échéance l'an prochain (2010). En décembre 2008, une majorité de délégués, représentant 132 communes d'Île-de-France (sur les 142 communes adhérentes), se sont prononcés contre la reprise en régie, où l'essentiel des responsabilités auraient été confiées à des fonctionnaires; ils ont préféré continuer avec une forme de délégation au privé et octroyer un nouveau contrat. L'actuel contrat est détenu par Veolia (ou plutôt par son ancêtre, la compagnie Générale des Eaux) depuis 1923 (et sous sa forme actuelle depuis 1962); il fera vraisemblablement l'objet d'un renouvellement en 2010 avec la même compagnie et probablement à des conditions similaires³⁴⁷.

Mais pourquoi donc les contrats de concession à la française sont-ils presque tous reconduits avec les mêmes? Fondamentalement, pour la même raison qui explique qu'il y ait si peu de projets de PPP impliquant une part importante de rénovation : l'incertitude³⁴⁸.

Le concessionnaire en place connaît mieux que quiconque l'état des lieux réel.

Personne, pas même le donneur d'ordres public, qui est le plus souvent légalement propriétaire du réseau ou de l'immeuble, personne n'en saura jamais autant que les gens de l'entreprise qui s'en sont occupé au jour le jour, pendant trente ans. Pour y être quotidiennement depuis

³⁴⁶ La gestion du Sédif est probablement le plus gros contrat, du moins à l'heure actuelle. Pendant une courte période, c'est un contrat pour les services d'eaux à Porto Rico qui détenait le titre : avec 4,5 G€ sur 10 ans, soit 450 M€ par année(!), c'était « le plus important contrat d'exploitation et gestion (O&M [*operation and management*, en abréviations anglaises dans le texte français du site internet de Suez]) dans le domaine de l'eau au monde », comme le proclamait fièrement (mais brièvement) le site internet du partenaire privé (Suez). La durée du contrat, prévue pour dix ans, n'a finalement été que de 21 mois, de mai 2002 à janvier 2004. Pour faire simple, on pourrait dire que le donneur d'ordre public n'était pas très satisfait. Ce n'était pas un contrat en PPP et il n'était pas « blindé » contre ce genre de récriminations. Hamel, Pierre J. (2008). « Les services d'eaux urbains. La privatisation connaîtrait-elle son Waterloo dans l'eau? », colloque *Privatization and Public Services: Towards a Critical Research Agenda*, Vancouver : Peter Wall Institute, University of British Columbia (mai).

³⁴⁷ Laimé, Marc. (2009). « [Coordination Eau Ile-de-France : premier bilan](http://www.eauxglacees.com/Coordination-Eau-Ile-de-France) »_ lundi 12 octobre, *Les eaux glacées du calcul égoïste*, <http://www.eauxglacees.com/Coordination-Eau-Ile-de-France>; Laimé, Marc. (2009). « SEDIF : Un + trois candidats pour un contrat », 28 juillet, *Les eaux glacées du calcul égoïste*, <http://www.eauxglacees.com/SEDIF-Un-trois-candidats-pour-un>; Ficek, Isabelle. (2009) « Quatre candidats retenus pour la bataille de l'eau en Ile-de-France », 22 juillet, <http://www.lesechos.fr/info/energie/02075483305-quatre-candidats-retenus-pour-la-bataille-de-l-eau-en-ile-de-france.htm>

³⁴⁸ Voir la section 5.6 Rénovation, risques et prime de risques

de nombreuses années, ils savent que certains éléments de la structure, du toit, de l'enveloppe, des réseaux internes d'eau ou de ventilation viennent d'être remis à neuf; en revanche, ils savent ou ils se doutent que d'autres approchent de la fin de leur vie utile; pire encore, ils sont tenaillés par le remords lorsqu'ils se rappellent telle ou telle réparation, réalisée dans l'urgence, qui tenait plus du rafistolage un peu bâclé que de la réelle remise en état : ce n'est pas trop grave si on le sait, si on s'en souvient et si on s'attend à ce que le ciel nous tombe sur la tête à cet endroit précis – on sait alors où il faut porter ses efforts en priorité.

Jamais un concurrent n'aura une image aussi précise de l'ampleur des travaux à accomplir : s'il estime qu'il y en a plus à faire qu'il n'est nécessaire, le prix qu'il soumettra sera inmanquablement plus élevé que le concessionnaire candidat à sa propre succession et c'est ce dernier qui remportera la course; si au contraire le concurrent sous-estime l'ampleur des travaux et propose un prix insuffisant, il peut bien remporter l'affaire mais pour se retrouver avec un contrat à honorer à perte. Sachant cela, quel concurrent investira le temps et l'énergie nécessaires pour préparer un dossier de candidature?

En réalité, la seule vraie concurrence en fin de contrat vient souvent du... secteur public³⁴⁹! En effet, on remarque, ces dernières années, une recrudescence significative des retours en régie publique : après le spectaculaire retour en régie de l'eau de Grenoble³⁵⁰, le revirement qui passera à l'histoire est sans doute celui de la Ville de Paris qui s'apprête présentement à reprendre l'eau en régie (en 2009), à l'échéance des importants contrats qui la liaient à Veolia

³⁴⁹ À la faveur de la défusion partielle survenue sur l'île de Montréal, deux petites municipalités reconstituées, Westmount et Côte-Saint-Luc, se sont engagées dans un processus de proto-PPP pour l'entretien et la réparation des réseaux de conduites souterraines d'aqueduc et d'égout (en même temps que Valcourt, petite ville industrielle de l'Estrie). Cependant, deux ans plus tard, une seule d'entre elles a renouvelé le contrat, alors que l'autre a choisi de créer *ex nihilo* son propre service municipal. Cette dernière s'est même mise alors à vanter l'esprit de collaboration du syndicat de ses employés, pourtant réputé intraitable, en se félicitant d'importantes économies récurrentes que lui permettra la régie directe municipale. Pour l'anecdote, on notera que cette municipalité qui a refusé de reconduire son contrat avec le privé, c'est l'opulente Westmount dont le conseil municipal n'a pourtant pas la réputation d'être infesté de gauchistes. Voir également Hamel, Pierre J. et Nancy Guénette (1994). « La concurrence entre le privé et le public », in Marcel Miramond et Thierry Prost, (dir.), *La vétusté des infrastructures urbaines*, actes du colloque tenu dans le cadre des *Sixièmes Entretiens Jacques-Cartier*, Lyon (décembre 1993), 362 p., pp.191-212. Version augmentée mise en ligne en 2008 : <http://www.uqs.inrs.ca/PDF/hull.pdf>

³⁵⁰ J'y reviens à la section 7.2 La solidité d'un contrat et la volatilité de tout le reste

et à Suez Environnement³⁵¹.

« À l'échéance du contrat... » donc, les choses peuvent bouger, à condition que le public s'investisse, mais sans qu'on puisse compter sur l'arrivée dans le décor de concurrents féroces qui forceraient le concessionnaire actuel à redoubler d'efforts, dans l'espoir de conserver sa place : elle lui est acquise. Il faudra attendre encore quelque peu avant de voir si le scénario typique du renouvellement des concessions françaises s'applique dans le cas des PPP.

³⁵¹ Grenoble et Paris ne sont ni les premières ni les dernières : ces temps-ci, la liste s'allonge rapidement des communes françaises qui mettent fin à la délégation du service de l'eau et qui reprennent leurs affaires en main directement. Laimé, Marc. (2009). « Eau publique-privée : nouvelles du front », 24 juillet, <http://www.eauxglacees.com/Eau-publique-privee-nouvelles-du>

7. La rigidité des ententes contractuelles

Il n'est pas toujours simple de rédiger un bon contrat. Ce qui est déjà vrai de tout contrat prend une ampleur prodigieuse dans le cas des PPP, puisqu'il s'agit de prévoir ce qui pourrait advenir non pas dans l'année ou dans les cinq ans qui viennent, mais bien d'ici 20, 30 ou 35 ans. Quelle vision de l'avenir avions-nous en 1983, un an avant le lancement de l'ordinateur Macintosh, il y a tout juste 26 ans? Comment pouvions-nous nous imaginer vraiment l'année 2009 sans connaître à l'avance, par exemple, l'évolution de la micro-informatique et le développement d'Internet?³⁵²

Pour se maintenir à la fine pointe en matière de recherche, d'enseignement et d'intervention, nos CHU sont condamnés à être perpétuellement en chantier – la révolution permanente, c'est leur lot quotidien. Il faut constamment tout remettre en question pour repenser et redéfinir la vocation de chacun des espaces : régulièrement, il faut reconfigurer le service des urgences ou tel département pour les adapter à une nouvelle façon de faire. Ces nombreux changements sont littéralement imprévisibles au-delà d'un horizon de cinq ou dix ans. Or, un PPP est conçu selon un contrat dans lequel est consigné tout ce qui devra être fait pendant la durée de l'entente de 30 ou 35 ans. Lorsque viendra inéluctablement le temps où il faudra se résoudre à apporter des changements à ce qui était prévu, on pourra bien entendu déroger au contrat et le rouvrir, mais ce sera difficile et coûteux. La formule PPP est l'antithèse de la souplesse et de l'adaptation intelligente et opportuniste. Un PPP contraint le développement et limite la marge de manœuvre non seulement à l'interne mais encore à l'externe, en ce sens qu'un PPP sur un seul point de service viendra lourdement hypothéquer ce qui sera possible de faire dans l'ensemble d'un réseau.

L'évolution démographique et la transformation des besoins ou encore l'élection d'une nouvelle équipe municipale ou d'un gouvernement peuvent conduire à un changement de politique tel qu'il entraîne d'importantes réorientations de l'administration : il faut parfois fermer tel point de service pour redéployer les efforts selon une stratégie nouvelle mais, avec un PPP, il n'est plus question de toucher à ce qui a fait l'objet d'un contrat à long terme. Lorsqu'il faut s'ajuster à des réalités changeantes, il devient clair que les PPP induisent des rigidités telles qu'ils contraignent les élus et réduisent la marge de manœuvre dont ils devraient pouvoir disposer

³⁵² On trouvera en annexe quelques exemples qui permettent de bien saisir notre incapacité – à tout le moins, *mon* incapacité – à anticiper les changements qui nous pendent au bout du nez.

pour composer avec des circonstances imprévues. Le fait d'avoir conclu un contrat qu'il serait coûteux de résilier ou de modifier a pour conséquence de détourner les tensions budgétaires et de reporter le fardeau des ajustements sur les maillons faibles. C'est ainsi que les éventuelles coupes vont d'abord porter sur les opérations qui ne sont pas en PPP, car le contrat presque indestructible d'un PPP « protège », « sanctuarise » en quelque sorte tel site de service au détriment des autres. Un contrat de PPP survivra à tous les soubresauts politiques pour perdurer jusqu'à son terme; même entaché d'irrégularités graves, un contrat résistera contre vents et marées et maintiendra l'entente à l'abri des élections et hors de portée des élus.

« Flexibilité pour répondre aux besoins

Le secteur hospitalier présente des caractéristiques complexes qui sont directement liées à la nature des services rendus, à l'évolution démographique du bassin de population desservi et au développement technologique des outils utilisés.

En raison de leurs activités d'enseignement et de recherche, les CHU doivent faire preuve de plus de flexibilité que les autres établissements afin de s'adapter à l'évolution de la demande et des besoins »³⁵³.

La réelle rigidité d'un PPP apparaît à certains comme une entrave à l'exercice du pouvoir par les élus; cette même rigidité semble au contraire un avantage pour d'autres : un contrat met une bonne affaire à l'abri de tout ce qui pourrait survenir – ce que les partisans de la formule PPP appellent le « risque politique »³⁵⁴.

Idéalement, le contrat doit prévoir l'imprévisible de façon détaillée. C'est d'ailleurs le « conseil » que donne un partisan de la formule des PPP, Claude Marcoux, directeur général adjoint des services à la communauté de la Ville de Sherbrooke. Et il parle d'expérience puisque Sherbrooke a déjà un premier projet de PPP réalisé, un centre multisports (où la Ville poursuit son « partenaire » « pour ce qu'elle considère être des défauts de conception »; en dépit de ces malheurs, M. Marcoux demeure très favorable à la formule des PPP).

³⁵³ Laflamme, Sylvie, Michelle Gravel, Sylvie Lessard, Sylvain Roy et Dolorès Thibeault. (2009). Chapitre 5 « Vigie relative aux projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal – Partenariats public-privé », *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010*, Tome II, Québec : Vérificateur général du Québec, pagination multiple (Acrobate compte un total de 236 pages), mis en ligne le 18 novembre, p.5-1 – 5-47, page 5-47

³⁵⁴ Voir la section 5.9 Le PPP comme garantie contre les risques politiques

« Il donne un conseil aux élus et aux directeurs qui songent à se lancer dans le monde des partenariats public-privé : « Le succès dépend de la qualité des devis que la Ville fournit. Il faut exprimer ses besoins de façon précise et détaillée ». »³⁵⁵

7.1 La volonté d'engager l'avenir et de prévenir l'inconsistance

Pour de nombreux partisans de la formule PPP, ceux-ci constituent un outil qui permettrait d'en finir avec les erreurs du passé et au premier chef, avec l'inconsistance. D'une part, nos gouvernements nous ont malheureusement habitués à une gestion labile, pourrait-on dire, souvent à courte vue, alors qu'il faudrait, idéalement faire preuve de persistance, de régularité et de constance, par exemple dans le cas des politiques d'entretien préventif des infrastructures³⁵⁶. D'autre part, nous avons en tête des projets qui finissent par aboutir ailleurs que ce qui était prévu au départ et, surtout, avec des budgets qui ont enflé à chaque réorientation.

En croyant donner un bon exemple d'imprévoyance, de manque de contrôle et de rigueur et de budget défoncé, on cite souvent, à tort, le cas du prolongement du métro vers Laval. Il est vrai que les coûts avaient particulièrement mal été évalués lors de l'annonce officielle et que la facture finale a été très largement supérieure à ce qu'on avait prévu. Mais on oublie généralement de raconter toute l'histoire. Contrairement à ce qu'il paraît à première vue, ce projet a été mené à terme à un coût en réalité tout à fait raisonnable³⁵⁷ : l'estimation du coût au kilomètre était très proche de ce qui s'est avéré être le coût réel, et ce coût au kilomètre est très étroitement comparable aux coûts constatés ailleurs sur la planète pour

³⁵⁵ Rathé, Dominic. (2009). « Sherbrooke n'abandonne pas », dans le dossier du mois « Les PPP. Pour le meilleur ou pour le pire? », *Urba* (magazine de l'Union des municipalités du Québec), vol. XXX, n° 1 (mars-avril), p.18-35, p.30

³⁵⁶ Un exemple banal d'inconsistance et de gestion à courte vue? Les toits de ces écoles qu'on n'inspecte pas assez régulièrement, qui se mettent à couler et qu'on tarde à réparer. Bien sûr, on mettra de l'avant plusieurs « bonnes raisons » : en ces temps de compressions budgétaires, lorsqu'il faut choisir entre le toit et du matériel pédagogique ou un poste supplémentaire, que tout le monde réclame pour de très bonnes raisons, on comprend aisément le dilemme des administrateurs et il faut admettre qu'on aurait probablement fait pareil. Mais grâce aux PPP, tout cela serait-il chose du passé?

³⁵⁷ Froment, Dominique. (2009). « Le projet le mieux géré... le métro à Laval! », *les affaires.com* . 4 février, <http://www.lesaffaires.com/secteurs-d-activite/aeronautique-et-aerospatiale/le-projet-le-mieux-g%26eacuter%26eacute%26hellip-le-m%26eacutetro-%26agrave-laval-/488750>

des prolongements de métro similaires réalisés au cours de la même période. Seul petit détail bête mais ô combien affligeant, quelqu'un ou quelqu'une avait mal calculé la distance, de sorte qu'on avait multiplié le bon coût au kilomètre mais par le mauvais nombre de kilomètres³⁵⁸.

Autre spécimen de mauvais exemple : en novembre 2006, la ministre responsable des PPP faisait allusion à des hôpitaux construits récemment en mode conventionnel et qui auraient été des histoires d'horreur. Or, le seul hôpital construit au cours des dix dernières années l'aurait été de façon plutôt très satisfaisante.

« Pourquoi ai-je personnellement pris l'engagement de faire la promotion des PPP lorsque j'ai été nommée à ce poste (la présidence du Conseil du Trésor)? a demandé Mme Jérôme-Forget, lors de son discours, obtenu cette semaine par *La Presse*. C'est parce que, franchement, ce que nous avons fait dans le passé n'avait pas de sens. C'est aussi simple que ça. »

« Au Québec, certains projets d'hôpitaux qui ont été bâtis dernièrement ont connu jusqu'à 1000 changements, a affirmé la ministre. Des choses étaient changées, y compris l'emplacement de la salle d'opération, l'étage où elle devait être aménagée, et cela pendant la construction. Ça a été fait récemment. Mille changements ont été faits! » [...]

Danielle Dussault, directrice des communications à la Corporation d'hébergement du Québec, a dit hier qu'un seul hôpital avait été construit depuis 10 ans au Québec, soit le centre hospitalier Pierre-Le Gardeur à Terrebonne. « Ça a été une belle réalisation, a-t-elle ajouté. Le budget, les échéanciers, les coûts de départ ont été respectés ».³⁵⁹

Les promoteurs de la formule des PPP insistent pour mettre en valeur ce qui en constituerait, à leurs yeux, l'une des principales vertus : tout serait prévu dès le départ. Il ne pourrait donc pas y avoir de comportements négligents qui, en cours de route, amèneraient les responsables, pour des raisons de tensions budgétaires inattendues, à retarder des opérations d'entretien

³⁵⁸ Je me souviens que, l'après-midi même de l'annonce, un géographe de l'INRS avait fait la tournée des bureaux pour montrer, cartes à l'appui, qu'une stupide erreur de cartographie élémentaire (en ne respectant pas la même échelle sur toute la distance) avait conduit à cette sous-estimation qui continuera à hanter jusqu'à la fin des temps ce projet utile, beau, bien fait et à bon compte.

³⁵⁹ Noël, André. (2006). « Partenariat public-privé Monique Jérôme-Forget intervient à Toronto. La ministre se moque de l'État », *La Presse*, 14 décembre, p. A9

et des interventions préventives : en PPP, impossible de déroger au plan de match convenu dès le départ. De même, il ne pourrait pas y avoir non plus de dépassement de coûts puisque, d'une part, « le gouvernement doit déterminer ses besoins avec précision parce qu'il sait qu'il y aura des conséquences financières au fait de changer d'idée »³⁶⁰. D'autre part, le partenaire privé prend l'engagement d'assumer tout dépassement de coûts qui surviendrait, peu importe la raison, en autant que ce qui est fait corresponde à ce qui était prévu et inscrit explicitement en toutes lettres au contrat³⁶¹. Jamais de mauvaises surprises donc, ni jamais aucune surprise d'ailleurs (« La surprise, c'est qu'il n'y aura pas de surprise », comme le disait madame Jérôme Forget lors du lancement officiel du projet de prolongement de l'autoroute A25³⁶²), puisque tout ne fonctionne qu'en respectant ce qui est consigné au contrat.

Les PPP pour prévenir l'inconsistance³⁶³. Voici pour la théorie; qu'en est-il en pratique?

7.2 La solidité d'un contrat et la volatilité de tout le reste

Un contrat, même signé dans des conditions douteuses, voire illégales, n'en demeure pas moins un contrat, indéboulonnable. C'est ce qu'a appris, à ses dépens, la municipalité de Grenoble qui avait voulu révoquer le contrat de l'eau et solder l'affaire Carignon. Alain Carignon, sitôt élu maire de Grenoble (en 1989), avait donné la gestion de l'eau à une filiale de Suez-Lyonnaise des Eaux qui, en retour, lui avait racheté à prix d'or une petite entreprise de presse déficitaire, qu'il avait créée dans le seul but de promouvoir sa candidature à la mairie. L'affaire a été portée devant les tribunaux en 1994; puis, en 1996, un juge a conclu à la corruption et Carignon

³⁶⁰ Bourdon, Marie-Claude. (2009). « Une bonne affaire, les PPP? », *RND, (Réfléchir, Nuancer, Débattre)*, vol.107, n° 2, p.2-5, citant Johanne Mullen, première vice-présidente chez PriceWaterhouseCoopers.

³⁶¹ Et pourvu qu'il ne s'agisse pas de circonstances hors de l'ordinaire ni de coûts anormalement élevés, auquel cas ce sera le « partenaire » public qui devra se débrouiller avec la surprise.

Or, on l'a vu précédemment (tout au long du chapitre 5 Un asymétrique partage de risques), l'extraordinaire et l'anormal ne sont pas vraiment exceptionnels et la vie, même en PPP, continue à nous réserver de bien belles surprises.

³⁶² St-Amour, Stéphane. (2007). « On roulera sur le pont en 2011. Parachèvement de l'autoroute 25 », *Courrier Laval*, 24 septembre, <http://www.courrierlaval.com/article-141742-On-roulera-sur-le-pont-de-la-25-en-septembre-2011.html>

³⁶³ Et « accessoirement », pour bien ancrer dans la durée quelques opérations qui rétrécissent la sphère publique, pour prévenir tout retour du « socialisme », comme on l'a vu, notamment à la section 1.2.3 La remise en question de l'État-providence et suivantes.

a été condamné et emprisonné pendant plusieurs mois :
il était maire et ministre au printemps et il s'est retrouvé en prison à l'automne suivant³⁶⁴.
Ses opposants ont remporté les élections suivantes; la nouvelle administration, sitôt élue,
a voulu casser le contrat mais, comme c'était un contrat en bonne et due forme,
tout ce qu'ils ont réussi à faire, c'est de finir par amener le concessionnaire à rouvrir le contrat
pour n'obtenir en bout de course que des modifications somme toute mineures. Et il a fallu
attendre jusqu'en 2000 pour reprendre le contrôle d'un service qui avait pourtant été privatisé
de façon frauduleuse et reconnue comme telle par la justice en 1996.
Le contrat survit à tous les changements : les signataires peuvent changer ou même disparaître,
le contrat demeure³⁶⁵. Dans le cas de Saint-Louis-de-France³⁶⁶, cette municipalité a été
fusionnée à Trois-Rivières en 2001. Bien que le partenaire public n'existe plus en tant que tel,
la nouvelle Trois-Rivières n'a pas eu le choix que de continuer à faire comme si de rien n'était,
en respectant le contrat signé un an plus tôt. Toujours dans le même cas, on constate
que le contrat a beau avoir été octroyé à une entreprise en particulier, celle-ci est toujours
susceptible de changer de mains; on avait pourtant bien pris la peine de choisir, en pesant
le pour et le contre dans chaque cas, l'une des trois propositions et en la préférant aux deux
autres. Le contrat a été octroyé à une première entreprise en 2000, mais celle-ci a vendu
sa filiale qui était formellement signataire du contrat à une concurrente (qui avait déposé
une offre et qui n'avait pas été retenue). Le partenaire public peut donc consacrer beaucoup
d'efforts et d'énergie à choisir son partenaire privé mais c'est tout à fait futile : la filiale porteuse
du contrat peut être vendue à tout moment, comme à Saint-Louis-de-France, mais la maison-
mère peut elle-même voir son actionnariat modifié, partiellement ou complètement, sans que
le « partenaire » public n'ait son mot à dire.

³⁶⁴ Begles, Dominique. (1994). « Un grand patron pris dans la tourmente de l'affaire Carignon », *L'Humanité*, 15 septembre, <http://www.humanite.fr/journal/1994-09-15/1994-09-15-708069>

³⁶⁵ Inamovible, imperturbable, marmoréen, « solide comme le roc de Gibraltar », (reprenant l'expression anglaise « As safe as the Rock »).

³⁶⁶ Auquel j'ai fait allusion quelques fois déjà : voir notamment la section 6.1.3.2 L'engagement à long terme. Dorchies, Pierre T. (2006). « [Le projet de Saint-Louis-de-France, bilan après 6 ans](#) », le titre apparaissant sur le document même est plutôt : « Saint-Louis-de-France, Rénovation du réseau routier collecteur. Bilan de l'expérience de partenariat après 6 ans », dans le cadre du colloque *Infra 2006*, organisé par le CERIU (Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines), Québec, 21 novembre 2006, 18 p. (la reproduction du texte est disponible sur disque auprès du CERIU), p.9



Une histoire semblable s'est produite à Hamilton (en Ontario).

Un important contrat pour les eaux usées a d'abord été octroyé en 1994 à Philip Utilities Management Corporation, filiale à 70 % de Philip Services, une entreprise locale, et à 30 % du Régime de retraite des enseignantes et enseignants de l'Ontario (TEACHERS).



Mais voici que la maison-mère, Philip Services, éprouve quelques difficultés et que, cinq ans plus tard, en 1999, elle vend sa filiale

et son contrat avec Hamilton à Azurix³⁶⁷, une entreprise spécialisée dans l'eau qui connaît une croissance fulgurante.



Azurix était une filiale de la comète ENRON.

Oui, oui : il s'agit bien de la même Enron qui devait ensuite faire faillite dans le cadre d'une gigantesque fraude.



Quelques mois avant sa faillite, Enron vend Azurix à American Water Services (AWS),



qui était elle-même filiale de la britannique Thames Water (propriétaire des réseaux d'eaux desservant Londres et, incidemment, partenaire et coactionnaire de Metronet!),



RWE Thames Water

Thames Water étant elle-même une filiale de l'électricien allemand RWE³⁶⁸.



³⁶⁷ « AZURIX CORP. acquires Philip Utilities Management Corporation, integrated water and wastewater services provider », <http://www.waternunc.com/gb/EnrAz03.htm>

³⁶⁸ RWE : *Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk Aktiengesellschaft*, Électricité de Rhénanie du Nord-Westphalie, numéro deux de l'énergie en Allemagne.



La Ville de Hamilton a choisi de ne pas renouveler le contrat en 2004 et de plutôt reprendre les opérations en régie. La cascade d'entreprises qui se sont succédé à Hamilton aurait pu se poursuivre encore quelques fois, puisque RWE a finalement revendu ses filiales de l'eau. Thames a été vendue en 2006 à Kemble, un consortium dirigé par l'Australienne Macquarie, la même entreprise qu'on voit dans divers consortium impliqués dans des PPP un peu partout sur la planète, y compris au Québec (notamment dans le cas du prolongement de l'autoroute A25).

En dix ans, de 1994 à 2004, se sont donc succédé à Hamilton une entreprise locale épaulée par un fonds de placement syndical, puis un escroc américain et enfin une firme américaine appartenant à une britannique qui appartenait à une allemande (deux ans de plus, et il y aurait eu une australienne). Quelques années après avoir conclu un contrat de PPP pour un de nos hôpitaux, qui donc composera le consortium? Personne ne peut le savoir. D'ailleurs, peu importe : tout ce qui compte, c'est le contrat qui, lui seul, ne change pas.

Lors d'une conférence devant des maires albertains, j'étais flanqué de deux propagandistes des PPP³⁶⁹. Pour illustrer la relation étroite entre les partenaires, ils ont fait valoir qu'un PPP s'apparentait à un mariage. J'ai renchéri en disant qu'effectivement, les fiançailles sont longues, car on cherche à bien choisir les entreprises privées avec lesquelles on se mariera, mais que ces entreprises membres du consortium sont appelées à changer, sans que l'avis du partenaire public soit sollicité : ce serait donc comme un mariage où le divorce serait difficile alors même qu'on ne saurait jamais qui on trouvera dans son lit après quelques années. La seule chose qui soit immuable, c'est le contrat qui spécifie les obligations des conjoints dans les moindres détails, peu importe l'identité du partenaire privé³⁷⁰.

³⁶⁹ Hamel, Pierre J. (2008). « Public-Private Partnerships (P3s) and Municipalities », dans le cadre de la session « P3 Partnerships: How to Structure Them for Success », au congrès de l'Alberta Urban Municipalities Association (AUMA), présentation power point, Edmonton (1^{er} octobre)
http://www.auma.ca/live/digitalAssets/22/22836_Hamel_P3s_AUMA_2008_10_01.pdf

³⁷⁰ J'imagine qu'il pourrait y avoir des amateurs pour ce genre de mariage vachement postmoderne : ceux qui valorisent l'aventure, l'inattendu et qui recherchent les émotions fortes. Pour un PPP, il faut assurément être tout aussi porté sur l'aventure et le risque : un PPP permet de transformer la construction et la gestion d'un hôpital en sport extrême.

7.3 Un « loyer » en PPP plus contraignant qu'une hypothèque

Même s'il est devenu parfaitement inutile, si le service est assuré en PPP, il faudra continuer à le payer.

« Potentiellement, les PPP ont des avantages, mais ils ne sont pas une panacée », dit Patricia Leahy, la directrice affectée aux PPP au National Audit Bureau. À cause, entre autres, de leur manque de flexibilité.

[...] Dans un pénitencier, on a continué de donner des cours qui n'étaient plus requis. Et dans un hôpital, raconte Patricia Leahy, on a poursuivi la livraison de repas dans une aile fermée! »³⁷¹

À plusieurs égards, un bail en PPP est bien plus contraignant pour le partenaire public qu'un emprunt hypothécaire : on peut toujours décider de mettre en vente l'immeuble dont on est propriétaire (sans toutefois être assuré de pouvoir le vendre rapidement), mais on ne peut pas se défaire aussi facilement des obligations d'un PPP.

Une toute petite municipalité québécoise se réjouissait récemment de son achat à prix d'aubaine d'équipements destinés à sa patinoire couverte; elle profite en réalité du malheur d'une voisine qui a vu sa population décroître au point qu'il lui faut procéder à des coupes sombres. Or, il faut se rendre compte que cette cession n'a été possible que parce que la municipalité en déclin était pleinement propriétaire : dans le cas d'un PPP, il lui aurait été impossible (ou alors payer très cher) de mettre fin prématurément au contrat³⁷².

De même, lorsque le public en est pleinement propriétaire, il est plus facile d'envisager un éventuel changement de vocation pour immeuble désuet ou inutile. Dans un article qui fait état des « trouvailles architecturales et [des] innovations sociales [qui] se multiplient dans le réseau public de la santé, particulièrement pour les CHSLD », Jacinthe Tremblay rapporte les propos d'une administratrice qui jongle sereinement avec des scénarios d'adaptation de ses équipements à long terme, advenant une évolution des besoins de sa clientèle.

³⁷¹ Lewandowski, René. (2004). « Grande-Bretagne. Les vices cachés des PPP », *L'Actualité*, vol. 29, n°19, 1^{er} décembre, p. 50 et suivantes, mis en ligne le 20 novembre 2009,

<http://droit-inc.com/article3196-Les-vices-caches-des-PPP>

³⁷² SRC. (2009). « Équipement de l'aréna. Gros-Mécatina récupère », SRC, 2 février, <http://www.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2009/02/02/004-mecatina-arena.asp>

« Jocelyne Pelletier, [...] coordonnatrice régionale des soins aux aînés à l'Agence du Bas-Saint-Laurent [...], n'est ni économiste, ni démographe, ni devin. Malgré tout, elle n'est pas inquiète de la vocation du bâtiment dans 25 ans si, d'aventure, la science trouvait l'élixir de l'éternelle jeunesse en santé. «Il est fort possible que les vieux du futur soient malades moins longtemps avant de mourir. S'ils n'ont plus besoin de ces studios, le réseau public pourra toujours les louer ou les vendre à des personnes seules.» Si la tendance lourde des divorces et des séparations se maintient, les clients potentiels seront alors nombreux à Rivière-du-Loup. Et Lachute trouvera sans mal des preneurs pour ses maisonnettes entourées d'espaces verts et d'arbres matures »³⁷³.

On pourra toujours recycler un immeuble qui avait été conçu pour être un hôpital; par exemple, l'immeuble de l'Hôtel-Dieu de Montréal pourrait facilement trouver preneur pour devenir en tout ou en partie un hôtel, un immeuble à bureau, une conciergerie ou un autre pavillon que l'université McGill serait sans doute heureuse d'ajouter à sa collection. Bien situé, immédiatement à la bordure nord du centre-ville et adossé au parc Jeanne-Mance, au pied du Mont-Royal, le vieil hôpital possède les trois plus belles qualités qu'on peut espérer pour un bien immobilier : premièrement, une bonne localisation, deuxièmement, une bonne localisation et troisièmement, une bonne localisation. Par contre, si cet hôpital était exploité sous un contrat de long terme, en PPP ou autrement, il faudrait honorer ce contrat et continuer à payer pour les services prévus, qu'ils soient utiles ou non : on pourrait ainsi transformer l'hôpital en immeuble à bureau et devoir payer pour l'entretien d'un réseau d'oxygène qu'on aurait désactivé ou même carrément démantelé, jusqu'à la fin du contrat.

7.4 Le sanctuaire et les maillons faibles

Un contrat de PPP « sanctuarise » le service concerné : comme il existera tel quel pendant toute la durée du contrat et qu'il faudra le payer peu importe qu'on s'en serve ou non, autant l'utiliser³⁷⁴. Le service en PPP est dès lors à l'abri alors que toutes les tensions budgétaires

³⁷³ Tremblay, Jacinthe. (2008). « En attendant les PPP. Des partenariats novateurs se multiplient partout au Québec », *Le Devoir*, 27 septembre 2008, p. B3

³⁷⁴ « [...] Under PFI, there is a contractual liability to pay the charge, usually due regardless of whether the Trust uses the facilities, thereby reducing the Trust's budgetary flexibility ». Shaoul, Jean, Anne Stafford et Pamela Stapleton. (2008). « Managing a PFI hospital contract », document de travail, 23 p., p.12-13

sont détournées sur ce qui n'est pas en PPP.

Dès qu'une partie d'un hôpital est en PPP, les « risques d'ajustement » pèsent sur tout le reste de cet hôpital et aussi sur tous les autres points de service qui relèvent de la même entité administrative. En effet, comme il faut de toute façon payer pour la partie en PPP, qu'on l'utilise ou pas, il sera donc toujours plus avantageux de fermer ailleurs pour utiliser ce qui est fourni en PPP et qu'on paiera quoi qu'il advienne.

« L'hôpital Monklands [qui n'est pas un PPP] a été déclassé à cause du coût énorme de deux autres hôpitaux de Lanarkshire, Hairmyres et Wishaw. Ces hôpitaux ont été construits en PPP. Allyson Pollock ajoute « Hairmyres et Wishaw ont tous deux des contrats de PPP pour 30 ans. Aussi, si vous vouliez y apporter une modification majeure ou fermer un service, le consortium devrait être compensé; voilà pourquoi Monklands devra être sacrifié parce qu'il n'est pas protégé par un contrat de PPP »³⁷⁵ .

On en viendra à fermer de « vieux » hôpitaux performants, qui répondent bien aux besoins (bien situés, bien équipés, etc.) et qui coûtent moins cher à exploiter, tout simplement parce qu'il y a des mètres carrés en PPP, pour lesquels on paie et qu'il faudra utiliser en priorité, que ce soit un choix astucieux ou non³⁷⁶.

³⁷⁵ « Monkland was downgraded because of the huge cost of the other two hospitals in Lanarkshire, Hairmyres and Wishaw. These were built using Private Finance Initiatives (PFI). Professor Pollock added: "Wishaw and Hairmyres both have 30 years PFI contracts. So if you were to make a significant change or service closure then the PFI consortium would have to be compensated so therefore Monklands would have to be sacrificed because it is not protected by a PFI contract." », BBC. (2006). « 'Reverse' casualty unit downgrade », *BBC News*, mercredi le 6 décembre, http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/scotland/glasgow_and_west/6212940.stm

³⁷⁶ Selon Nick Bosanquet du Imperial College de Londres : « There will be a temptation to say 'right we are stuck with these contracts so we will close down older hospitals', which may in fact be lower cost. Just closing down non-PFI hospitals in order to up activity in the PFI ones is not going to be the answer because we may have the wrong kind of services in the wrong places." ». BBC. (2007). « PFI Hospitals 'Hit Patient Care' », *BBC News*, 12 juin, http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/file_on_4/6740895.stm
« This may create pressure on GPs [les omnipraticiens] to direct patients to the PFI hospital rather than other facilities, whether or not they are appropriate, thereby affecting the wider local healthcare economy ». Shaoul, Jean, Anne Stafford et Pamela Stapleton. (2008). « Managing a PFI hospital contract », document de travail, 23 p., p.12-13

Shaoul et ses associées estiment que les sommes dues dans le cadre d'ententes de PPP constituent de véritables frais fixes, qui ne peuvent pas être modulés, ce qui réduit la marge de manœuvre des administrations hospitalières dans un contexte où les autres coûts sont en croissance. La flexibilité budgétaire des autorités hospitalières s'en trouve réduite, ce qui détourne, concentre et accroît la pression sur les coûts les plus importants, à savoir les emplois, les conditions de travail et les salaires, au détriment de services de santé de qualité³⁷⁷.

7.5 Les indicateurs de performance et le respect du contrat

Grâce à un PPP, selon les promoteurs de la formule, le gouvernement n'aurait plus à spécifier avec exactitude les moyens à mettre en œuvre par le partenaire privé pour fournir le service : il n'y a plus besoin de préciser le « comment » puisque tout est contenu dans le « quoi ». Il suffirait en effet que le contrat explicite ce qui est attendu du privé, avec un luxe de détails, mais surtout, avec des cibles de performance précises. Si ces cibles sont atteintes, le privé reçoit son dû, mais il encourrait des « amendes », des pénalités en cas de non-disponibilité ou de service en-deçà de ce qui était attendu.

« La collectivité publique devient un demandeur de services et doit être en mesure de définir la nature exacte du service dont elle a besoin. Le nouvel argument clé du gouvernement [britannique] se transforme : c'est le service qu'il faut prendre en compte, non le bâtiment ou l'infrastructure. Le critère est l'amélioration des services,

³⁷⁷ « [...] PFI charges, as a 'fixed cost' that cannot easily be reduced if at all, matter when margins are low due to other rising costs. They reduce the trusts' flexibility in managing their budgets [...] PFI creates budget inflexibilities that increase the pressure on the NHS to cut their largest cost: the jobs, working conditions and pay of their staff, and thus access to quality healthcare services. » Shaoul, Jean, Anne Stafford et Pamela Stapleton. (2008). « The Cost of Using Private Finance to Build, Finance and Operate Hospitals », *Public Money & Management*, Vol. 28, N° 2, p.101-108, p.105, mis en ligne le 11 mars 2008, <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/119409891/PDFSTART>;

voir également Shaoul, Jean. (2008). *Market based reforms in the provision and financing of healthcare in the UK*, 13p., p.10;

Shaoul, Jean. (sans date) *Using the Private Sector to Finance Capital Expenditure: The Financial Realities* [C22], FIN(3)-PPP-014b, 37p., p.22 http://www.assemblywales.org/fin_3_-ppp-014_-_prof_jean_shaoul.pdf

Froud, Julie et Jean Shaoul. (2001). « Appraising and evaluating PFI for NHS hospitals », *Financial Accountability & Management*, vol.17, n°3, (août), 0267-4424, p.247-270, p.261-266

Value for money, critère qui sera repris dans la loi adoptée au Québec en décembre 2004. Le secteur public définit les performances du service.

La disponibilité et la qualité du service deviennent l'épicentre du montage contractuel et des obligations du concessionnaire ». ³⁷⁸

Le problème que pose cette belle idée de la rémunération en fonction de la performance, c'est qu'elle n'est pas appliquée³⁷⁹; et elle n'est pas appliquée, en bonne partie, parce qu'elle est inapplicable. Premièrement, il est difficile de bien définir des indicateurs de performance au sujet desquels la responsabilité du partenaire privé serait claire, complète et indiscutable. Fréquemment, le privé pourra se défaire de sa responsabilité, en cas de résultats insatisfaisants, en invoquant l'implication déterminante d'une autre partie ou encore en reportant le blâme sur le *fatum*, le destin et de commodes circonstances atténuantes tout aussi extraordinaires qu'incontrôlables. Bien plus, la formule PPP et la structure même du consortium privé font en sorte de diluer les responsabilités et d'entremêler les lignes qui permettraient de remonter aux responsables d'un dysfonctionnement³⁸⁰. Dans le cadre d'un contrat de PPP, les autorités publiques ont une entente avec un consortium et non pas directement

³⁷⁸ De Serres, Andrée. (2008). *La structuration des partenariats public-privé dans le contexte québécois* Cahier de recherche GIREF 01-2008 (Groupe international de recherche en éthique financière et fiduciaire), 46 p., p.17 <http://www.esg.uqam.ca/recherche/document/2008/giref%2001-2008.pdf>; Barlow, James et Martina Köberle-Gaiser. (2008). « The private finance initiative, project form and design innovation: The UK's hospitals programme », *Research Policy*, vol. 37, n° 8 (septembre), p. 1392-1402, p.1401

³⁷⁹ À vrai dire, le principe ne fonctionne tellement pas que l'agence de notation de crédit Standard and Poor's estime que cela ne présente aucun risque et qu'un investisseur ne devrait même pas en tenir compte. J'ai déjà insisté sur ce point à la section 5.8 De vrais risques pour le privé? Standard and Poor's (2003) *Public Finance/Infrastructure Finance: Credit Survey of the UK Private Finance Initiative and Public-Private Partnerships*, Londres: Standard and Poor's, cité in Shaoul, Jean, Anne Stafford et Pamela Stapleton. (2008). « Managing a PFI hospital contract », document de travail, 23 p., p.6

³⁸⁰ La dilution des responsabilités et la complexité de la chaîne de commandement, c'est très précisément la principale cause de la faillite de Metronet, selon le vérificateur général britannique. Bolton, James, Peter Gratzke, Joseph Holden, Colin Ratcliffe, Jon Riley et Richard Wade, sous la direction de Patricia Leahy. (2009). *The Department for Transport: The failure of Metronet*, Londres : National Audit Office (NAO), 55 p., p.6 http://www.nao.org.uk/publications/0809/the_failure_of_metronet.aspx.

Je reviendrai longuement sur ces questions de gouvernance au sein du consortium d'un PPP au chapitre 8 Un nouveau joueur et une nouvelle dynamique.

avec chacune des entreprises qui fournit des biens ou des services : il n'y a donc aucune relation juridique directe, ni aucun contrôle direct, ni aucune possibilité d'exercer de quelconque sanction directe pour un éventuel non-respect de telle ou telle clause contractuelle³⁸¹. En fait, dans un contexte PPP, certains estiment que la protection du client public est encore moins efficace que dans le cadre d'un contrat normal : le consortium ou le membre du consortium aura tôt fait de contester la sanction et jusque devant un tribunal s'il le fallait, quitte à en appeler ensuite d'une première décision éventuellement défavorable, tout cela avec quelques délais et surtout frais juridiques à la clé pour chacune des parties³⁸².

En mode conventionnel, le client a déjà quelques recours normaux : le contrat le plus simple prévoit certaines garanties contre les défauts de fabrication et quant à la qualité du service après-vente; bien entendu, il faut parfois ferrailer pour les faire respecter les garanties. Mais le recours ultime, celui qui redonne au donneur d'ordre l'avantage du jeu, c'est la courte durée du contrat et la menace d'un non renouvellement. Lorsqu'on est vraiment très insatisfait d'un fournisseur et qu'on a épuisé tous les recours immédiatement disponibles, il vaut parfois mieux éviter de s'en remettre aux tribunaux, considérant les coûts et les délais qu'on redoute : il suffit parfois de prendre son mal en patience et d'attendre la fin du contrat pour rebrasser les cartes. En PPP, on attendra longtemps et on comprend tout de suite que le rapport de forces est inversé : aucune mesure de rétorsion n'est possible à court, moyen ni même long terme, rien d'autre en tout cas que ce qui est prévu au contrat (et on constate que, généralement, ces sanctions ne cassent pas de brique), aucune menace de représailles un tant soit peu crédible, si ce n'est à l'échéance, lointaine et encore!³⁸³

L'expérience montre qu'il ne faut pas accorder une trop grande importance au fait qu'un PPP

³⁸¹ Shaoul, Jean, Anne Stafford et Pamela Stapleton. (2008). « Managing a PFI hospital contract », document de travail, 23 p., p.7

³⁸² « Under the PPP, we could not even withhold payment to the contractors as you could under normal contracts." O'Toole [il était à l'époque grand patron de London Underground, organisme chargé de défendre les intérêts du maire de Londres dans le cas du contrat PPP Metronet, pour le métro de Londres; O'Toole donc] said TfL had gone to court to try to force Metronet to take "corrective action" over work at stations but the company had successfully appealed ».

Wolmar, Christian. (2009). « Mind the gap: departing Tube chief warns of £2bn black hole », *Evening Standard*, 17 avril, <http://www.thisislondon.co.uk/standard/article-23677371-details/Mind+the+gap%3A+departing+Tube+chief+warns+of+2bn+black+hole/article.do>

³⁸³ Voir précédemment la section 6.3 Limiter la concurrence après.

lie souvent à la performance (une partie de) la rémunération et d'éventuelles sanctions, premièrement donc parce qu'il est très difficile d'établir qui est vraiment responsable d'un problème. Deuxièmement, la collecte d'information permettant de construire ces indicateurs de performance est généralement sous la responsabilité immédiate du partenaire privé et il est souvent impossible de s'en faire une idée de façon indépendante³⁸⁴.

En réalité, ce système de sanctions et de récompenses ne fonctionne tout simplement pas. Ce serait important et peut-être même astucieux, si ça fonctionnait, puisqu'une mauvaise performance pourrait venir amputer les revenus du consortium privé, ce qui fournirait une sérieuse motivation pour livrer un service qui atteindrait les cibles de performance. On a beau croire que le système de sanctions et récompenses basé sur une mesure de la performance permettrait de traduire intelligemment l'esprit général de l'entente et de prendre congé des détails inscrits au contrat : erreur! L'esprit du contrat, c'est bon pour les conférences de presse. C'est la lettre du contrat qui a préséance sur tout. Ainsi, lorsque la rémunération est liée, par exemple, au fait que l'hôpital soit propre, il faut définir très précisément ce qu'on entend exactement par « propre », ce qui est en soi un travail de définition difficile³⁸⁵.

³⁸⁴ Shaoul, Jean, Anne Stafford et Pamela Stapleton. (2008). « Managing a PFI hospital contract », document de travail, 23 p., p.10; Shaoul, Jean, Anne Stafford et Pamela Stapleton. (2009). « NHS capital investment and PFI : from central responsibility to local affordability », document de travail, 30 p., p.24 et 15.

³⁸⁵ «Whether services meet an operating specification can involve subjective judgements, such as the meaning of “clean” in a hospital », Humpherson, Ed, David Finlay, Patricia Leahy et Joshua Reddaway, avec la collaboration de Manuel Llorca et de Michael Prest (NAO Private Finance Team). (2009). *Private Finance Projects*, Londres : National Audit Office (NAO), 69 p., p.55 http://www.nao.org.uk/publications/0809/private_finance_projects.aspx; dans ce cas-ci, les gens du NAO se référaient très spécifiquement au rapport suivant : Robertson, James, David Finlay, Mark Simpson, Sophia Collingwood, Clare Hallett, Clare McGovern, David Jackson et Richard Wade. (2005). [Darent Valley Hospital: The PFI contract in action](http://www.nao.org.uk/publications/0405/darent_valley_hospital.aspx), National Audit Office (HC 209, 2004-05), 57 p., surtout aux p.16-17 http://www.nao.org.uk/publications/0405/darent_valley_hospital.aspx

7.6 La rapidité et l'imprévisibilité des murs en mouvement

Les promoteurs de la formule PPP insistent sur le fait que les services cliniques (le travail des médecins et des infirmières notamment) sont et seront encore et toujours régis et gérés directement par les pouvoirs publics qu'il y ait ou non un PPP.

« Les médecins peuvent être rassurés: tout ce qui a trait à la technologie médicale sera exploité par le CHUM et non par le privé, a fait valoir le président du conseil d'administration de l'établissement, M^e Patrick A. Molinari »³⁸⁶.

Le PPP ne concernera que les murs. Or, les murs sont d'une importance cruciale, et la gestion de l'environnement physique est indissociable du reste³⁸⁷ : les modifications apportées aux diverses stratégies d'interventions cliniques impliquent la plupart du temps de chambarder une partie de l'hôpital et, l'un après l'autre, tous les départements finissent par être transformés. L'attention (d'un ignorant comme moi) se porte spontanément sur les plateaux d'intervention équipés du fin du fin de la dernière quincaillerie ultramoderne et hypersophistiquée. Mais il faut accorder au moins autant de soin aux espaces et plus généralement aux conditions de vie des patients comme des travailleurs : l'éclairage des couloirs, la couleur des murs, la propreté, le contrôle du bruit, la qualité de l'air ambiant, tout cela concourt à faire en sorte qu'on n'attrape pas trop de maladies en travaillant dans un hôpital ou en y séjournant, de sorte qu'on pourra en ressortir rapidement, mais pas les pieds devant.

³⁸⁶ Nahas, Jean-Michel. (2009). « [CHUM — Christian Caire confiant de mener le bateau à bon port](http://www.ruefrontenac.com/nouvelles-generales/sante/11917-chum-christian-caire-projet-ampleur) », mercredi, 07 octobre, *Rue Frontenac*, <http://www.ruefrontenac.com/nouvelles-generales/sante/11917-chum-christian-caire-projet-ampleur>

³⁸⁷ The Joint Commission. (2008). *Healthcare at the Crossroads: Guiding Principles for The Development of the Hospital of The Future*, http://www.jointcommission.org/NR/rdonlyres/1C9A7079-7A29-4658-B80D-A7DF8771309B/0/Hospital_Future.pdf; Ulrich, Roger S., Craig Zimring, Xuemei Zhu, Jennifer DuBose, Hyun-Bo Seo, Young-Seon Choi, Xiaobo Quan et Anjali Joseph. (2008). *A Review of the Research Literature on Evidence-Based Healthcare Design*, « Healthcare Leadership » white paper series n°5 (de 5), Center for Health Design et Georgia Tech (Georgia Institute of Technology, College of Architecture). http://www.healthdesign.org/hcleader/HCLLeader_5_LitReviewWP.pdf; Sadler, Blair L., Anjali Joseph, Amy Keller et Bill Rostenberg. (2009). *Using Evidence-Based Environmental Design to Enhance Safety and Quality*. IHI Innovation Series white paper, n° 18. Cambridge, Massachusetts: Institute for Healthcare Improvement. (Disponible à l'adresse www.IHI.org) <http://www.ihl.org/NR/rdonlyres/24F9B29D-67C2-47F7-BD36-4C08002A381E/0/IHIEvidenceBasedDesignWhitePaper2009.pdf>

Les murs des hôpitaux bougent presque constamment.

« Voilà ce que m'écrivait hier Denis Dessus, vice-président de l'Ordre des architectes de France, qui lui-même construit ou rénove des hôpitaux »³⁸⁸ :

« [L]es hôpitaux sont spécialement inadaptés aux PPP : ce sont des établissements [en] perpétuelle transformation. Lors d'une conférence, un responsable des hôpitaux de Paris a indiqué que les hôpitaux faisaient l'objet d'une restructuration lourde tous les 27 à 28 mois en moyenne, ce qui correspond à ma propre expérience professionnelle (l'hospitalier est la spécialité de l'agence). Contracter un PPP pour 15 ou 30 ans revient à être dépendant du groupement pour tous les travaux indispensables pendant la durée du contrat, donc une explosion des coûts garantie puisqu'il n'est plus possible de mettre en place de véritables appels d'offres ».

7.6.1 Déplacer les murs pour améliorer les conditions de vie et de travail

Depuis quelque temps déjà, on se rend de plus en plus compte qu'un des meilleurs remèdes pour guérir, c'est encore le soleil, les arbres et les petits oiseaux. Un environnement physique agréable et reposant nécessite par exemple une gestion alerte et vigilante des nuisances sonores et une attention toute particulière à la conception et à l'entretien des surfaces (les murs et les sols). De même, de nos jours, on redécouvre toute l'importance de petits détails qui peuvent sembler insignifiants et surtout pas très « technos » : se laver les mains, bien manger et bien dormir.

Or, dans le cadre des PPP pour les hôpitaux, on semble cultiver un flou artistique sur ce qui adviendra de certains services concernant l'alimentation et certains aspects de l'entretien. On perçoit assez facilement les retombées positives de bonnes conditions de vie dans les hôpitaux sur le rétablissement des patients mais, curieusement, on oublie souvent de se soucier du sort des milliers de personnes qui y passent leurs grandes journées à longueur d'année. Pourtant bon nombre d'organisations mesurent mieux les bénéfices qu'elles

³⁸⁸ Courriel reçu le 4 juin 2009; ce que Denis Dessus me confirmait lui-même dans un courriel du 15 septembre 2009 De : Agence Dessus [<mailto:dessus@club-internet.fr>] Objet : Re: les PPP partenariats public-privé et les hôpitaux.

retirent de conditions de travail décentes : ce qu'on investit pour les améliorer est souvent immédiatement rentable, ne serait-ce que parce que cela entraîne une réduction des lourdes dépenses associées aux absences et au roulement de la main-d'œuvre. Certaines entreprises privées de pointe ont compris que cela n'a rien à voir avec la bonté ou la grandeur d'âme, mais qu'il est bêtement payant de fournir un environnement de travail sain et agréable; nos hôpitaux y viennent bien un jour ou l'autre; et ce jour-là, il faut réaménager, démolir et reconstruire des espaces appropriés.

7.6.2 Déplacer les murs pour adapter l'hôpital aux nouvelles façons de faire

L'évolution rapide des façons de faire et de penser le travail hospitalier exige des réaménagements nombreux, variés et imprévisibles sur le long terme.

« Le design des blocs opératoires (nous avons ici un tout nouveau bloc opératoire qui n'aurait même pas été imaginable il y a 10-15 ans: la table d'opération est mobile et sert aussi à transporter le patient; au retour, elle est dirigée dans un immense "civière-wash" qui la lave et la remet à neuf). Concept de design interne tout à fait nouveau [...].

Les chambres pour infection (urgences et unités de soins): l'obligation d'augmenter de façon drastique le nombre de salles isolées en raison des infections nosocomiales.



Chacune doit avoir un sas où le personnel peut revêtir les protections et se nettoyer. Plusieurs de ces chambres doivent être à pression négative, ce qui suppose l'aménagement complexe d'un système de ventilation sécurisé [...].

Les salles pour résonances magnétiques, qui sont graduellement implantées, et qui demandent un véritable bunker pour couper les champs magnétiques, tout à fait différent de ce qui est requis pour un SCAN, par exemple [...] ³⁸⁹.

³⁸⁹ « Photo » (en fait, il s'agit d'un stéréogramme) : Vallée, Louis-Prudent. (1877). *Les augustines agenouillées pour l'extrême-onction donnée aux grands malades*, salle du Précieux-Sang de l'Hôtel-Dieu de Québec, stéréogramme, Québec : Archives du monastère des augustines de l'Hôtel-Dieu de Québec

Les salles d'imagerie: en 5-7 ans, nous sommes passés d'un environnement entièrement "négatifs", films, documents physiques, à un environnement totalement virtuel où toute l'imagerie est sur des serveurs. Donc changement de vocation complète des salles d'archivage de l'imagerie, de "développement", et en contrepartie aménagements multiples pour recevoir les serveurs, les sécuriser, les ventiler, et mettre partout des postes informatiques pour accéder aux images [...].

Le design des urgences : qui s'est considérablement modifié entre 1990 et 2000, à peu près tout : taille de l'urgence, organisation physique, nombre de chambres, position des civières, bref TOUT. De plus, actuellement, tendance nouvelle [...] : une urgence sur le long, de taille variable, où la « longueur » active de l'urgence est complètement liée au nombre de patients. Concept architectural nouveau qui n'existait même pas il y a 5 ans [...].

Les maternités : toutes les salles d'accouchement ont été refaites [...] il y a quelque temps et dans beaucoup de centres. Les concepts liés à l'accouchement ont complètement changé en 20 ans. Imprévisible au départ. [...]

Les centres ambulatoires! Avant le virage ambulatoire, le concept de médecine ambulatoire était embryonnaire. Donc dans la dernière décennie, plusieurs constructions majeures pour une pratique qui n'existait pas. [...]

Les locaux informatiques, qui ont du être transformés plusieurs fois depuis quelques années [...] »³⁹⁰.

De même, le passage suivant qui concerne un autre hôpital que celui auquel réfère mon correspondant : « L'Hôpital de Montréal pour enfants vient de se doter d'un appareil d'imagerie de résonance magnétique ultra-performant [...]. Pour installer la nouvelle technologie, il a fallu construire une nouvelle salle d'opération qui communique avec celle où est installé l'appareil de résonance magnétique ». Breton, Pascale. (2009). « Une technologie révolutionnaire pour les opérations », *La Presse*, 24 juin, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/sante/200906/24/01-878408-une-technologie-revolutionnaire-pour-les-operations.php>

³⁹⁰ Courriel reçu le 27 mai 2009. On trouvera à l'annexe, A1 « Exemples de paris perdus sur un avenir incertain », des exemples de changements rapides et imprévisibles essentiellement tirés du domaine des technologies de l'information.



Sans compter le virage majeur vers des chambres n'accueillant plus qu'un seul patient (virage motivé par plusieurs bonnes raisons : intimité et tranquillité, accueil des visiteurs, prévention des maladies nosocomiales)³⁹¹; dire qu'il y a quelques années à peine, la plupart des citoyens contribuables pensaient que ces chambres uniques n'étaient qu'un luxe superflu.

Sans compter non plus la très grande variabilité des espaces dévolus à la recherche dont l'affectation dépend des efforts d'une recherche susceptible de se réorienter fréquemment selon les résultats des demandes de subvention ou pour s'engouffrer dans une brèche nouvelle, ouverte par une avancée récente et imprévisible.

Que faire lorsqu'on est convaincu que tout bougera de façon imprévisible? Il convient alors de se ménager la plus grande marge de manœuvre possible pour permettre davantage de souplesse et d'adaptabilité.

« [...] Dès sa construction, en 1983 [il y a 26 ans], le plateau technique a été pensé sur un seul et unique étage ce qui présente de nombreux avantages. Cette conception avant-gardiste, enviée par bon nombre d'hôpitaux et que nous souhaitons conserver, arrive actuellement à saturation. En effet, avec le temps, l'émergence de l'endoscopie et l'essor de la radiologie interventionnelle, différents services ont investi cet espace, soit en comprimant les espaces physiques disponibles, soit en élargissant leur périmètre. À titre d'exemple, on remarque le manque de proximité actuel entre les services de cardiologie/radiologie et la salle de réveil. Ainsi éclaté, tout en étant cloisonné par spécialités, ce plateau technique exige désormais une coordination optimale. La situation aujourd'hui n'est plus satisfaisante, ce plateau technique doit permettre davantage de souplesse et d'adaptabilité dans l'utilisation de structures communes telles que l'hôpital de jour ou les ressources anesthésiques.

³⁹¹Hôtel-Dieu de Montréal 1911, http://fr.academic.ru/pictures/frwiki/67/Common_room_at_the_Hotel-Dieu_Hospital_in_Montreal_1911.jpg

La complexité de ce projet de réorganisation est accentuée par l'échéance lointaine (2016) mais également dans l'évolution rapide des technologies biomédicales et des contraintes réglementaires ; les solutions apportées aujourd'hui ne seront pas forcément d'actualité dans dix ans. Par ailleurs, il est nécessaire de remplacer certaines techniques sans attendre la date d'échéance du projet. De plus, un certain nombre d'informations tel que les décisions politiques, l'évolution des prestataires de la région, l'évolution démographique ou encore les avancées médicales restent des paramètres extérieurs qu'il est difficile d'intégrer et de prévoir pleinement. [...]

La restructuration de ce plateau technique interventionnel nécessite 2000 m² de surface supplémentaire, ce qui entraînera probablement une extension du CHUV [centre hospitalier universitaire Vaudois]. En résumé, l'approche choisie est à l'image du plateau, c'est-à-dire intégrative ; elle est loin d'être aboutie dans un projet de dix ans estimé, en l'état actuel à dix millions d'euros, et au rythme du progrès médicotechnique »³⁹².

Ceux qui plaident ci-dessus pour « davantage de souplesse et d'adaptabilité » se réfèrent à un projet de 10 M€, soit environ 15 M\$. Que diraient-ils à propos de l'un de nos CHU, pour des projets cent fois plus lourds?

7.7 Les PPP contre l'adaptabilité

Il n'est pas très original de souligner la rigidité et le manque de souplesse d'un PPP. En 2005, un éditorial du *British Medical Journal* était explicite à cet égard.

« Le défaut fondamental au cœur même de la formule PPP, c'est son manque de souplesse »³⁹³.

Ce manque de souplesse s'oppose à ce qui serait la vertu cardinale d'un bon projet d'hôpital :

³⁹² Bôle, N., B. Lepage, F. Bianchetti, Y. Rochais et S. Kessler. (2008). « Restructuration du plateau technique interventionnel du centre hospitalier universitaire Vaudois (CHUV), Suisse », *IRBM (Innovation et Recherche en Biologie et Médecine)*, Vol. 29, n° 1, Pages 1-74 (mars), p.59-67, mis en ligne le 12 février.

³⁹³ « The fundamental flaw at the heart of the PFI scheme is its lack of flexibility ». Atun, Rifat A. et Martin McKee. (2005). « Editorial. Is the private finance initiative dead? », *BMJ* 2005;331:792-793 (8 October), doi:10.1136/bmj.331.7520.792 <http://www.bmj.com/cgi/content/full/331/7520/792>

l'adaptabilité. Un hôpital, surtout si c'est un CHU, est constamment en train d'évoluer et de se transformer : ce n'est pas nouveau. Ce qui est un peu plus nouveau et surtout plus répandu, c'est ce désir des concepteurs et des gestionnaires d'hôpitaux d'en tenir compte dès le départ : tout devrait être pensé en fonction de changements importants dont on ne sait qu'une seule chose, c'est qu'ils se produiront inmanquablement. On ignore toutefois ce qu'il faudra changer, quand et pour faire quoi. Dans ce contexte, la seule posture intelligente, c'est d'éviter de s'enfermer en s'engageant trop longtemps dans des voies contraignantes; il faut au contraire travailler fort et astucieusement pour maintenir ouvertes plusieurs avenues de redéploiement possible et défendre coûte que coûte la nécessaire marge de manœuvre.

Cultiver l'adaptabilité, c'est parfaitement à l'opposé de ce que propose la formule PPP : pour minimiser ses risques, le consortium adopte une stratégie foncièrement conservatrice, en privilégiant les méthodes éprouvées³⁹⁴ et en refusant l'innovation (à moins qu'un truc nouveau ne permette de bonnes économies immédiates ou à très court terme³⁹⁵). J'en veux pour preuve les témoignages recueillis et les comportements constatés sur le terrain par les chercheurs du HaCIRIC – Health and Care Infrastructure Research and Innovation Centre³⁹⁶, dans le cadre leurs travaux sur six hôpitaux réalisés en PPP.

« Les investisseurs dans un PPP exercent une pression pour qu'on utilise des méthodes connues et éprouvées afin de protéger leur investissement. Les engagements contractuels à long terme et les lourdes [pjh : « lourdes »?] pénalités qui peuvent être subies si les services de l'hôpital ne sont pas constamment disponibles tendent à amener les partenaires privés à réduire leurs risques en utilisant un design et des modes de construction conventionnels. Le directeur de projet d'un consortium résumait ceci en entrevue : « le PPP étouffe les solutions innovantes. Les investisseurs et les financiers ne sont pas intéressés par l'innovation; ils ne veulent pas prendre de risque » [...].

³⁹⁴ « PFI's emphasis on the allocation of risk can lead to the provision of tried and tested solutions ». Humpherson, Ed, David Finlay, Patricia Leahy et Joshua Reddaway, avec la collaboration de Manuel Llorca et de Michael Prest (NAO Private Finance Team). (2009). *Private Finance Projects*, Londres : National Audit Office (NAO), 69 p., p.28

http://www.nao.org.uk/publications/0809/private_finance_projects.aspx

³⁹⁵ Mon hypothèse, c'est que cette recherche des solutions économiques à court terme expliquerait le choix audacieux et, me semble-t-il, risqué du sans fil pour le Royal Ottawa; voir section 7.7

Gérer le changement en PPP

³⁹⁶ <http://www.haciric.org/>

Le consortium est tenu de respecter les intérêts de ses financiers, pas ceux des responsables des opérations cliniques. Cela signifie qu'il n'a aucun intérêt direct pour l'adaptabilité ou l'innovation qui pourraient faciliter l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacité des soins cliniques. Le centre d'intérêt du consortium et de ses financiers c'est essentiellement le coût de l'investissement initial et il est clair que toute dépense supplémentaire est injustifiable à moins qu'elle ne soit directement récupérable. Comme le disait un directeur de projet (du partenaire public) : « le consortium [n'a] aucune motivation pour implanter des idées innovantes, à moins que ce la n'accroisse son profit ». En fait, il y a même des raisons qui dissuade le consortium de promouvoir l'adaptabilité : tout d'abord, les bénéfices ne seraient que pour l'administration hospitalière; ensuite, il y aura des profits supplémentaires si un jour il faut modifier l'immeuble [...].

Il en résulte une façon de faire qui livre des projets moins novateurs, avec des installations qui pourraient ne pas être en mesure [...] de faire face à des besoins imprévisibles découlant d'une évolution de la demande, de l'introduction de nouvelles techniques ou de nouvelles stratégies de soin »³⁹⁷.

³⁹⁷ « [P]ressure to use 'tried and tested' methods was exerted by the PFI funders to protect their return on investment. The long-term contractual arrangements and severe penalties for any non-availability of hospital facilities therefore tended to drive the private sector partners to reduce their risk by using conventional design and construction solutions. One interviewee, an SPV project director, summarised the position thus: « PFI stifles innovative solutions. Investors and financiers are not interested in innovation; they do not want to take risk. [...]

The SPV is obliged to its financiers' interests and not to the clinical operations of the trust. This means that it has no direct interest in adaptability or innovation that would promote future clinical efficiency. The focus for the SPV and its financiers is firmly on initial capital cost, and it was argued that additional spending could not be justified unless the investment could be directly recouped. As one hospital trust project director put it, « the SPV (has) no incentive to implement any innovative ideas, unless it increase(s) their profit ». In fact there is a disincentive for the SPV to introduce adaptability, partly because the rewards would only benefit the trust but also because additional income could be achieved through making alterations to the building in the future [...].

The result is a project delivery model which yields less innovative outcomes and produces facilities that might not be able [...] to cope with future unpredictable needs arising from changing demand or the introduction of new technologies or care practices ». Barlow, James et Martina Köberle-Gaiser. (2008). « The private finance initiative, project form and design innovation: The UK's hospitals programme », *Research Policy*, vol. 37, n° 8, September, p. 1392-1402, p.1397, 1398 et 1394.

Barlow et Köberle-Gaiser déplorent par ailleurs les occasions manquées qui découlent de la dissociation entre les intérêts du consortium et ceux des responsables des services de l'hôpital, du manque de communication entre les parties, particulièrement entre les architectes et les ingénieurs d'une part et, d'autre part, les utilisateurs; ils soulignent

« [...] l'incapacité [...] de concevoir, avant que le processus de planification ne commence, comment les pratiques de l'hôpital pourraient être redéfinies pour tirer profit du nouvel immeuble. Dans un cas, on avait le sentiment que le bâtiment avait été construit en fonction des façons de faire actuelles plutôt que futures »³⁹⁸.

Les projets en PPP s'illustrent souvent par des décisions à courte vue prises en ne tenant compte que des seuls intérêts immédiats du consortium ou d'une de ses composantes; parfois même on observe des cas patents de rigidité et de refus obstiné de faire preuve d'intelligence et de souplesse qui confine à la bêtise tout bêtement bête.

Les travaux de prolongement de l'autoroute A25 fournissent un nouvel exemple de qui semble bien être inscrit génétiquement au tréfonds de l'essence de la formule PPP : la rigidité³⁹⁹.

« L'Agence des PPP et le promoteur Concession A25, a appris *Le Devoir* de source bien informée, se sont opposés récemment à une entente intervenue entre la Ville de Montréal et le ministère des Transports sur le lieu d'élimination d'un million de tonnes de déblais de terre provenant des travaux d'excavation. Montréal voulait que 500 000 tonnes soient utilisées pour recouvrir le site de l'ancienne carrière Miron, qui abrite un des plus importants sites d'enfouissement de l'Amérique du Nord. Ce site est en voie de réhabilitation à d'autres fins sociales et cette terre aurait été d'un précieux secours.

³⁹⁸ « [...] a failure [...] to consider, before the planning process started, how clinical processes could be redesigned to take advantage of the new facilities. In one example it was felt that the resulting buildings were therefore built for current – rather than future – working practices ». Barlow, James et Martina Köberle-Gaiser. (2008). « The private finance initiative, project form and design innovation: The UK's hospitals programme », *Research Policy*, vol. 37, n° 8, September, p. 1392-1402, p.1397

³⁹⁹ Ce n'est pas la première fois que je reviens sur le prolongement de l'autoroute A25 : décidément, nous sommes gâtés avec ce tout premier PPP québécois dont les premières étapes illustrent à merveille plusieurs des tares reconnues de la formule. Quel beau cas!

Le reste aurait été utilisé pour des aménagements autour du ruisseau Montigny, un milieu naturel montréalais, qui passe littéralement sous le projet. Montréal et les Transports s'étaient entendus en principe pour aménager un pont vert qui aurait permis à la faune de ne pas se retrouver isolée par les infrastructures routières. Mais le 14 décembre dernier, Concession A25 a récusé ce type d'aménagement et a par ailleurs pris la décision d'envoyer le million de tonnes de déblais à Repentigny.

Le transport de cette terre vers Repentigny équivaldrait, selon les calculs de Montréal, aux rejets atmosphériques de 400 000 voitures pendant un an. De son côté, l'Agence des PPP se serait opposée au transport de cette terre vers l'ancienne carrière Miron sous prétexte qu'il pourrait en résulter des délais supplémentaires. Le MDDEP [le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs] aurait tenté de mettre en avant un compromis mais l'agence aurait été intraitable »⁴⁰⁰.

Réutiliser presque sur place les déblais excavés, en diminuant la pollution et les coûts de transport tout en fournissant à la Ville de Montréal le matériau qu'il lui faut pour deux projets, c'est là, me semble-t-il, un bien bel exemple d'opération où tout le monde aurait été gagnant : le constructeur, la Ville et l'environnement. Pourquoi donc rejeter ce projet d'échange de bons procédés, une « solution gagnant-gagnant-gagnant » comme on en voit rarement? La Ville de Montréal et le ministère des Transports s'étaient pourtant entendus et je me suis même laissé raconter que le constructeur était tout à fait heureux de la chose. Louis-Gilles Francoeur s'est fait dire que l'Agence des PPP et le promoteur Concession A25 se sont opposés à cette entente; certains ont tenu à me préciser que le constructeur, flexible et opportuniste, était favorable à cet arrangement imprévu mais que l'opposition venait essentiellement du financier Macquarie : il ne fallait pas déroger au plan de match sous aucun prétexte – pas question de s'écarter du chemin tracé au départ et une fois pour toute et peu importe que ce soit plus économique pour un des membres du consortium, plus intéressant pour toutes les parties et plus respectueux de l'environnement. Comme il n'était pas prévu au contrat d'être génial ou tout simplement malin, inutile de faire preuve d'un opportunisme de bon aloi, en sautant sur une trop belle occasion qui aurait permis de faire mieux que ce qui avait été envisagé à l'origine et convenu.

Dans leur démarche souvent empreinte de frilosité conformiste et du conservatisme architectural

⁴⁰⁰ Francoeur, Louis-Gilles. (2008). « Les travaux de l'autoroute 25 sont commencés », *Le Devoir*, vendredi, 22 février, p. A4

le plus navrant, les partenaires privés d'un PPP sont parfois poussés au crime par leur partenaire public. Les chercheurs du HaCIRIC rapportent ainsi que, dans un des projets d'hôpitaux qu'ils ont étudiés, l'administration hospitalière tenait mordicus à ce que, pour certains paramètres, le projet respecte à la lettre un guide de réalisation toujours en vigueur mais un tantinet vieillot : en entrevue, une personne membre d'un consortium citait comme exemple le refus par le partenaire public d'un système innovateur de tubulures d'oxygène flexibles, un système avantageux autant pour l'installation que pour l'utilisation, pour la simple raison qu'il ne respectait pas des spécifications datant de 1956⁴⁰¹.

Fort heureusement, les administrateurs hospitaliers ne sont pas toujours aussi obtus et arriérés⁴⁰².

7.8 Gérer le changement en PPP

Que faire s'il fallait opérer des changements majeurs dans le cadre d'un hôpital en PPP? Par exemple, comment faire pour passer des fils de téléphone partout? Le Royal Ottawa Hospital, premier hôpital en PPP en Ontario, a été inauguré en 2006. C'est un beau cas d'innovation révolutionnaire entre tous car il a été conçu pour fonctionner avec un réseau de communication sans fil⁴⁰³.

⁴⁰¹ « [O]ne interviewee [...] citing their inability to introduce an innovative, flexible oxygen tubing system – which offered advantages in installation and use – into their project. In this case the trust argued that the proposed system did not comply with the relevant guidance documents, dating from 1956 ». Barlow, James et Martina Köberle-Gaiser. (2008). « The private finance initiative, project form and design innovation: The UK's hospitals programme », *Research Policy*, vol. 37, n° 8, September, p. 1392-1402, p.1397

⁴⁰² « Depuis quelques années, les trouvailles architecturales et les innovations sociales se multiplient dans le réseau public de la santé, particulièrement pour les CHSLD [...] », notamment pour les CHSLD de Lachute et de Saint-Cyprien [près de Rivière-du-Loup] ». Tremblay, Jacinthe. (2008). « En attendant les PPP. Des partenariats novateurs se multiplient partout au Québec », *Le Devoir*, 27 septembre, p. B3

⁴⁰³ Kalinda, Léo. (2009). « Des PPP qui soulèvent des questions », *Dimanche Magazine*, reportage diffusé à la première chaîne radio de la SRC le 19 avril (le reportage débute à la 11^e minute). [Le reportage de Léo Kalinda](#). Voir également : De Guzman, Mari-Len. (2007). « Brampton gets \$550M health care facelift », *it World Canada*, à l'époque *ComputerWorld Canada*, 15 Octobre,

Au même moment, les Français commencent à s'inquiéter sérieusement de ces technologies sans fil. Il faut se rappeler que le « scandale du sang contaminé » les a « étrennés » et que, désormais, en France, on ne rigole pas avec le principe de précaution. Que dira-t-on dans quelques années de ces gouvernants qui auraient laissé se propager une technologie dont on ignorait les dangers, mais au sujet desquels quelques chercheurs inquiets commençaient à lancer des cris d'alarme? Le maire d'Hérouville-Saint-Clair, petite ville normande (département du Calvados), à la frontière de Caen, va couper le Wifi dans les écoles⁴⁰⁴. Déjà une vingtaine de villes françaises auraient pris la même décision. À l'automne 2009, voici qu'un nouveau rapport à ce sujet défraie la manchette⁴⁰⁵

« 15 octobre 2009

Les radiofréquences : mise à jour de l'expertise relative aux radiofréquences, l'Afsset [l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail] recommande de réduire les expositions.

Face aux incertitudes l'Afsset considère qu'il convient d'agir et fait les recommandations suivantes : développer la recherche, pour lever les incertitudes qui demeurent et se tenir aux aguets des signaux nouveaux qui émergeraient ; réduire les expositions du public.

Le rapport de l'Afsset met en évidence l'existence d'effets des radiofréquences sur des fonctions cellulaires, rapportés par une dizaine d'études expérimentales considérées par l'Afsset comme incontestables. Néanmoins aucun mécanisme d'action entre les radiofréquences et les cellules pour des niveaux d'exposition non thermique n'a été

<http://www.itworldcanada.com/Pages/Docbase/ViewArticle.aspx?id=idgml-98ed1a50-83c3-4aae-b181-58e5dafed118> Il faut passer rapidement sur la panne complète des communications pendant les trois premiers jours : ni téléphone, ni courriel, ni internet. Il fallait aller chercher les visiteurs à l'entrée, se déplacer pour rencontrer les collègues et leur remettre un fichier sur une clé USB – en fait, je parie que c'était voulu : en effet, rien de tel pour se familiariser avec le nouvel hôpital que de devoir se déplacer constamment, rien de tel non plus pour revivifier la convivialité et l'esprit d'équipe.

⁴⁰⁴ « Le maire d'Hérouville-Saint-Clair va couper le Wi-Fi dans les écoles », LEMONDE.FR avec AFP, 27.04.09, http://www.lemonde.fr/planete/article/2009/04/27/le-maire-de-la-deuxieme-ville-du-calvados-va-couper-le-wi-fi-dans-les-ecoles_1186202_3244.html

⁴⁰⁵ Le Monde. (2009). « Radiofréquences : les zones d'ombre des connaissances scientifiques », LEMONDE.FR | 15.10.09 | 12h09 • Mis à jour le 15.10.09 | 12h10
http://www.lemonde.fr/technologies/article/2009/10/15/radiofréquences-les-zones-d-ombre-des-connaissances-scientifiques_1254218_651865.html#ens_id=1250739

identifié à ce jour. De même le niveau de preuve épidémiologique concernant des excès de certaines tumeurs reste très limité. A contrario, un nombre important d'études ne rapporte pas d'effet particulier. Au total, le niveau de preuve n'est pas suffisant pour retenir en l'état des effets dommageables pour la santé comme définitivement établis. Pour l'Afsset ils constituent des signaux indéniables. Face à ces incertitudes l'Afsset considère qu'il convient d'agir et fait les recommandations suivantes :

Développer la recherche, pour lever les incertitudes qui demeurent et se tenir aux aguets des signaux nouveaux qui émergeraient »⁴⁰⁶.

Je ne souhaite pas de tels malheurs à personne mais je vois le beau chantier en perspective⁴⁰⁷ s'il fallait que le Royal Ottawa Hospital abjure le sans-fil, renonce à cette grande modernité, à ses pompes et à ses œuvres; imaginons que l'hôpital doive se convertir à des systèmes de communication filaires. Quoi faire alors avec le contrat PPP dès lors que rien n'a été prévu en ce sens?

En PPP, aux dires mêmes de l'administrateur d'un consortium, une réparation mineure peut prendre rapidement l'allure d'une opération majeure, périlleuse, aux dimensions insoupçonnables⁴⁰⁸ (et coûteuse par-dessus le marché⁴⁰⁹). Gérer le changement en PPP relève de l'exercice de gestion extrême.

⁴⁰⁶ Afsset. (2009). *Les radiofréquences : mise à jour de l'expertise relative aux radiofréquences, l'Afsset recommande de réduire les expositions*,

<http://www.afsset.fr/index.php?pageid=452&newsid=497&MDLCODE=news;>

Afsset. (2009). *AVIS de l'Agence française de sécurité sanitaire, de l'environnement et du travail.*

Concernant la mise à jour de l'expertise relative aux radiofréquences, Maisons-Alfort : Afsset,

http://www.afsset.fr/upload/bibliotheque/403036549994877357223432245780/09_10_ED_Radiofrequences_Avis.pdf, 22 p.

⁴⁰⁷ Semblable à ces chantiers pour le désamiantage ou pour retirer la MIUF (mousse isolante d'urée formaldéhyde).

⁴⁰⁸ « [A]s the SPV [special purpose vehicle, autrement dit le consortium] general manager pointed out, involving the SPV meant that a minor repair quickly « [...]escalated to the point where it is reported as a hospital incident – a complaint – and it becomes very difficult to respond to ». Shaoul, Jean, Anne Stafford et Pamela Stapleton. (2009). « NHS capital investment and PFI : from central responsibility to local affordability », document de travail, 30 p., p.17

⁴⁰⁹ Dans un contexte où il n'y a absolument aucun concurrent qui puisse gêner le consortium et réfréner son désir juste et légitime de maximiser ses profits; voir la section 6.2 Abolir la concurrence pendant 30 ans

« Nous sommes en train de tenter de changer la roue d'un véhicule en mouvement »⁴¹⁰.

Dire que les promoteurs de la formule PPP prétendent que le recours au privé permettrait de réduire la bureaucratie... Il suffit d'écouter les gens qui ont à vivre avec un PPP, que ce soit des administrateurs d'hôpitaux ou ceux d'un consortium, pour constater précisément le contraire »!⁴¹¹

Comme on dirait en France :

pourquoi faire simple en mode conventionnel alors qu'on peut faire compliqué en PPP?⁴¹²

⁴¹⁰ « [W]e're now trying to change the wheel on a vehicle that's moving ». Shaoul, Jean, Anne Stafford et Pamela Stapleton. (2008). « Managing a PFI hospital contract », document de travail, 23 p., p.15; Shaoul, Jean, Anne Stafford et Pamela Stapleton. (2009). « NHS capital investment and PFI : from central responsibility to local affordability », document de travail, 30 p., p.22

⁴¹¹ « While PFI was expected to replace public sector bureaucracy with private sector efficiency, it is ironic that the development of bureaucratic procedures increased after PFI ». Shaoul, Jean, Anne Stafford et Pamela Stapleton. (2008). « Managing a PFI hospital contract », document de travail, 23 p., p.16; Shaoul, Jean, Anne Stafford et Pamela Stapleton. (2009). « NHS capital investment and PFI : from central responsibility to local affordability », document de travail, 30 p., p.24; voir également Lewandowski, René. (2004). « Grande-Bretagne. Les vices cachés des PPP », *L'Actualité*, vol. 29, n°19, 1^{er} décembre, p. 50 et suivantes, mis en ligne le 20 novembre 2009,

<http://droit-inc.com/article3196-Les-vices-caches-des-PPP>

⁴¹² Il y aurait pourtant moyen de tirer le plus grand profit de ces multiples problèmes systématiquement fabriqués par les PPP, tout en contribuant à l'édification des jeunes générations de gestionnaires. En effet, la plupart des écoles de gestion se sont mises à la mode des études de cas, popularisée par la célèbre et réputée Harvard Business School dès les années soixante (au siècle dernier); or, il faut constamment trouver de la nouvelle matière pour rédiger ces fameux cas, qui seront discutés en classe sous la conduite énergique d'un dynamique professeur. On pourrait donc commercialiser les problèmes engendrés par les PPP et recycler ainsi ces sous-produits résiduels indésirables en les revalorisant sous forme de produits dérivés à haute valeur ajoutée. J'en parle d'expérience. Au temps jadis, à l'époque (au début des années soixante-dix), déjà mauvais esprit, je participais au journal des étudiants de l'école des HEC, dont le titre se disait « l'hypothèque » mais qui s'écrivait « Lit-pot-HEC » (☺, c'était l'époque). Avant de le publier dans le journal, les rédacteurs avaient fait circuler sous forme de « polycopié », avec toutes les allures d'un cas comme les autres, le « Cas DEKAS » : il fallait voir le regard médusé des lecteurs! Tout allait incroyablement mal au sein de la compagnie DEKAS qui en était d'autant plus prospère. Et elle se dirigea tout droit vers la faillite le jour où tout rentra dans l'ordre, parce que l'employé

7.9 L'octroi des contrats de rénovation par appel d'offres

Certains voudront croire que je m'inquiète pour rien : le contrat de PPP, tout rigide qu'il soit, ne concerne que l'entretien des immeubles – pas leur transformation.

« Les rénovations fonctionnelles comprennent les travaux de rénovation, de réaménagement, de transformation ou de remplacement.

Elles ne sont pas incluses dans le contrat de partenariat public-privé.

Lorsque des rénovations fonctionnelles seront nécessaires, le CHU devra procéder par appels d'offres. En outre, au-delà de certaines sommes, il devra obtenir le consentement du consortium, qui, de son côté, sera responsable des travaux d'entretien et de renouvellement des infrastructures »⁴¹³.

Les travaux de transformation importante feront donc l'objet d'un processus classique, traditionnel, conventionnel, avec ses qualités et ses défauts et un nouvel appel d'offres ré-ouvrira le marché à toutes les entreprises, y compris le consortium partenaire privé du PPP. Fort bien.

Il ne manquerait plus que le PPP s'étende à tout le réseau de santé local et s'applique d'emblée pour tous les projets de développement à venir!

Ce recours prévu aux appels d'offres pour les travaux lourds ne règle pourtant rien à l'essentiel : un hôpital en PPP est difficilement adaptable.

Cela signifie notamment que les travaux de réaménagement importants qui auront lieu

à problèmes avait cessé de boire et s'était remis dans le droit chemin. On finissait par comprendre que la seule raison d'être de la compagnie – son modèle d'affaires – était de fournir matière à études de cas. Les mésaventures des PPP pourraient donc être utiles et même payantes pour un observateur attentif! Je suis d'ailleurs assez satisfait du matériel qu'on peut extraire des premières étapes du PPP pour le prolongement de l'autoroute A25; je savoure déjà l'idée de la profusion de beaux cas qui pourraient s'écrire en observant la construction et le fonctionnement de nos CHU en PPP.

⁴¹³ Laflamme, Sylvie, Michelle Gravel, Sylvie Lessard, Sylvain Roy et Dolorès Thibeault. (2009).

Chapitre 5 « Vigie relative aux projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal – Partenariats public-privé », *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010*, Tome II, Québec : Vérificateur général du Québec, pagination multiple (Acrobate compte un total de 236 pages), mis en ligne le 18 novembre, p.5-1 – 5-47, page 5-47.

– on peut être d’ores et déjà certain que de travaux importants, il y en aura -- devront s’insérer dans un immeuble qui n’aura pas été prévu pour faciliter son agrandissement, son remodelage, sa réorientation. Prévoir l’imprévisible changement, maximiser l’adaptabilité est plus coûteux au départ. Or, il est facile de comprendre que l’adaptabilité rebute toute bonne entreprise privée : elle se doit, fort légitimement, de répondre aux attentes de ses actionnaires à court terme et elle n’a certainement pas à se préoccuper de l’intérêt public et de ce qui adviendra après-demain. Dans un hôpital prévu (que) pour fonctionner très bien jusqu’à la fin du contrat, comme au premier jour, il sera non seulement plus coûteux mais aussi et surtout plus difficile d’apporter des changements importants.

Mais la rigidité d’un PPP ne concerne pas que les travaux de réaménagement majeurs, qui demeurent des événements relativement rares (pas plus d’un ou deux gros chantiers par année!). Un hôpital évolue constamment et change « par en dedans », sans que cela ne nécessite de faire bouger les murs : il faut périodiquement modifier les façons de faire, ce qui exige très souvent une large mobilisation de tous les intervenants, par exemple pour contrer la propagation d’une nouvelle infection.

Comment faire avec un partenaire qui sortira son contrat et qui sera tout à fait dans son droit de faire remarquer qu’il ne sent pas concerné par cet appel à la mobilisation générale, parce que le nouveau plan d’action (la nouvelle procédure, le nouveau dispositif, etc.) n’y avait pas été prévu?

Le fait de procéder par appels d’offres pour des rénovations importantes ne change rien à l’affaire :

un hôpital en PPP est, d’abord et avant tout, fait pour durer tel quel jusqu’à la fin du contrat.

Avec un PPP, on tourne parfois les coins ronds; on s’en tient surtout à des façons de faire simples et éprouvées et on ne se casse pas la tête. Plus généralement, on évite scrupuleusement toute dépense inutile, ou apparemment inutile, du moins à court terme – et ce souci d’économiser tout ce qui peut l’être serait d’ailleurs très précisément une des plus grandes vertus que confèrent les entreprises privées à la formule PPP. Les recherches sur l’aménagement des hôpitaux pointent cependant dans une direction tout à fait opposée : il faut accepter de déboursier maintenant pour limiter la casse et éviter de devoir tout chambarder demain ou après-demain. Il est en effet prudent et, en réalité, véritablement nécessaire de concevoir et de construire un hôpital en étant persuadé que tout peut changer,

en sachant que tout ou presque tout va changer dans un avenir proche. Concevoir et construire un hôpital adaptable et facilement capable d'évoluer c'est plus cher, à court terme, et c'est surtout plus complexe que de s'en tenir à faire un hôpital qui fonctionne bien aujourd'hui, selon ce que l'on sait aujourd'hui. Théoriquement, un PPP garantit la pérennité des murs. Or, sans être devin et sans connaître la direction que prendra le changement, il est parfaitement sûr et certain que ces murs devront bouger, surtout s'il s'agit d'un hôpital de pointe (et que l'on voudra constamment maintenir à la fine pointe) : il faudra inévitablement démolir et reconstruire pour permettre la mise en œuvre d'un nouveau concept de prévention des maladies nosocomiales, le déploiement d'une nouvelle stratégie d'intervention pour les soins d'urgence, l'exploitation d'une nouvelle percée technique, impliquant ou non de nouveaux instruments plus ou moins volumineux, nécessitant peut-être le renforcement des planchers ou exigeant le confinement des nouveaux appareils, etc. Dans trente ans, nos CHU seront bien différents de ce qu'ils auront été à leur ouverture; ce serait intelligent de prévoir dès le départ que tout est appelé à changer. Or, selon les dires de leurs plus chauds partisans, une des principales vertus des PPP est de garantir que tout fonctionnera bien jusqu'à la fin du contrat, mais exactement de la même manière qu'au tout premier jour. Mais personne ne voudrait, en 2040, d'un hôpital de 2010, même s'il avait été bien fait et construit en respectant les règles de l'art et même s'il avait intégré les plus récentes innovations connues trente ans plus tôt. L'adaptabilité du bâtiment d'un hôpital universitaire devrait être sa première qualité et le PPP n'est donc pas une stratégie acceptable⁴¹⁴.

La rigidité pratiquée par les PPP s'oppose donc franchement à l'adaptabilité préconisée par les spécialistes de l'aménagement des hôpitaux. Dans ce contexte, on ne peut que remarquer la position clairement affichée par le nouveau patron du CHUM, lors de sa toute première conférence de presse.

« La souplesse est l'élément primordial qui doit dicter la construction du CHUM au centre-ville, estime le nouveau directeur général, Christian Paire, qui se montre prudent face à la décision du gouvernement d'aller de l'avant avec les partenariats public-privé.

⁴¹⁴ « Certains projets peuvent ne pas convenir à la formule PPP. Un exemple, ce serait lorsqu'au départ, il y a de l'incertitude sur les besoins ». « Some projects may not be suitable for PFI. An example is where there is uncertainty over the requirements at the outset ». Beckett, Mehalah, Susannah Drazin, David Finlay, Hannah Kingsley-Smith, Nathan Martin, Rachel Neathey, James Robertson et Mark Wynniatt. (2009). *Performance of PFI Construction. A review by the private finance practice*, Londres: National Audit Office (NAO), (octobre) 36 p., p.6

«Je veillerai à ce que les éléments d'adaptabilité les plus grands soient recherchés si cette formule-là devait être définitivement retenue», a déclaré M. Paire hier, lors d'une première rencontre avec les médias »⁴¹⁵.

«Il faut garder un maximum de souplesse. On construit un hôpital, et un hôpital, c'est la vie», a-t-il dit »⁴¹⁶.

Il faut peut-être cependant se garder une petite crainte car ce nouveau joueur semble également croire qu'il suffirait d'inscrire la souplesse dans le contrat pour que celle-ci existe.

« [Pour Christian Paire...] la clé réside dans l'élaboration des cahiers de charges, qui doivent être extrêmement détaillés. «Ça se passe bien quand rien n'est omis dans la rédaction des cahiers», a-t-il dit »⁴¹⁷.

⁴¹⁵ Breton, Pascale. (2009). « CHUM: la souplesse doit primer, croit Christian Paire », *La Presse*, jeudi le 8 octobre, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/sante/200910/08/01-909482-chum-la-souplesse-doit-primer-croit-christian-paire.php>

⁴¹⁶ Nahas, Jean-Michel. (2009). « [CHUM — Christian Paire confiant de mener le bateau à bon port](http://www.ruefrontenac.com/nouvelles-generales/sante/11917-chum-christian-caire-projet-ampleur) », mercredi, 07 octobre, Mise à jour le Jeudi, 08 octobre 2009 11:36 *Rue Frontenac*, <http://www.ruefrontenac.com/nouvelles-generales/sante/11917-chum-christian-caire-projet-ampleur>; voir également Lévesque, Kathleen. (2009). « Christian Paire, nouveau directeur général - Les défis que pose le CHUM stimulent son nouveau patron », *Le Devoir*, jeudi le 8 octobre, <http://www.ledevenir.com/2009/10/08/270690.html>

⁴¹⁷ Nahas, Jean-Michel. (2009). « [CHUM — Christian Paire confiant de mener le bateau à bon port](http://www.ruefrontenac.com/nouvelles-generales/sante/11917-chum-christian-caire-projet-ampleur) », mercredi, 07 octobre, Mise à jour le Jeudi, 08 octobre 2009 11:36 *Rue Frontenac*, <http://www.ruefrontenac.com/nouvelles-generales/sante/11917-chum-christian-caire-projet-ampleur>; voir également Lévesque, Kathleen. (2009). « Christian Paire, nouveau directeur général - Les défis que pose le CHUM stimulent son nouveau patron », *Le Devoir*, jeudi le 8 octobre, <http://www.ledevenir.com/2009/10/08/270690.html>

8. Le consortium : un nouveau joueur, une nouvelle dynamique

La formule PPP s'accompagne la plupart du temps d'une forme de regroupement d'entreprises qui est déjà ancienne mais qui demeurerait relativement rare : le consortium. Créé spécialement pour chaque projet, le consortium rassemble des entreprises régulièrement concurrentes, mais qui se réunissent pour l'occasion, pour un objet précis, afin de se partager les fonctions de financier, de constructeur et d'opérateur; chaque fonction pourra être assurée par une ou plusieurs entreprises. En fait, les entreprises mères délégueront généralement une filiale qui deviendra coactionnaire du consortium.

Les entreprises qui forment le consortium privé ont des intérêts différents. Elles sont coactionnaires du consortium et elles doivent s'entendre sur la marche à suivre, ce qui ne se fait pas sans mal. Par ailleurs, diverses entreprises aux intérêts particuliers différents, cela fait en sorte que les avantages que présente la formule PPP ne soient objectivement pas toujours les mêmes pour chacune des composantes du consortium.

8.1 La gouvernance du consortium formé d'entreprises aux intérêts différents

On ne connaît pas encore très bien la dynamique interne d'un consortium dont le fonctionnement est généralement opaque. Cependant, déjà, on y constate parfois des dissensions importantes, au point d'ailleurs qu'elles sont à l'occasion visibles de l'extérieur. Personne ne sera étonné d'apprendre qu'il peut y avoir du chamaillage entre les diverses entreprises chargées des multiples aspects d'un projet : déjà en mode conventionnel, que ce soit au sujet d'un immeuble important ou d'une maison individuelle, les réunions de chantier sont très souvent animées, pour dire le moins. En PPP, la dynamique des réunions de chantier semble se prolonger pendant toute la durée du contrat et s'accompagne d'une complication supplémentaire : le consortium ajoute un étage additionnel et s'intercale entre le client réel, l'administration hospitalière, et les entreprises qui interviennent à divers titres

- certaines sont membres du consortium de plein droit,

d'autres non, ces dernières étant sous-traitantes d'un sous-traitant membre du consortium. On a souvent tendance à sous-estimer que les entreprises membres du consortium

ou leurs filiales n'auront pas de lien direct avec le client, puisque le contrat est signé entre le partenaire public et le consortium.

Les entreprises qui forment le consortium ont donc des intérêts différents, parfois convergents et parfois même complémentaires mais parfois aussi divergents, voire opposés

-- beaux tiraillements en perspective⁴¹⁸ :

- Le financier est parfaitement allergique à tout ce qui pourrait ressembler de près ou de loin à un risque et il a, bien entendu, tout intérêt à tenir le budget de construction le plus serré possible – et ce serait, théoriquement, l'un des principaux atouts de la formule PPP;

- Le constructeur a tout intérêt à livrer l'immeuble « vite fait, bien fait », en exécutant ce qui est convenu au contrat mais « sans en faire plus que ce que le client demande », littéralement, c'est-à-dire sans en faire plus que ce que le client a pensé à demander; – Rien que de très normal et de tout à fait correct; il n'a pas vraiment intérêt à adopter, à ses frais, des pratiques innovantes plus coûteuses à court terme mais qui permettraient par la suite d'économiser tout au long de la durée du contrat, puisqu'il n'en profiterait pas : toutes les dépenses seraient pour lui et toutes les épargnes pour l'opérateur. On comprend que la fonction de constructeur englobe toutes les interventions à chacune des étapes menant à la livraison de l'immeuble (ou de l'autoroute), faisant entrer en jeu aussi bien tous les métiers de la construction que les architectes et les ingénieurs;

- L'opérateur (responsable, par exemple, du chauffage et de la ventilation, de la gestion des multiples réseaux internes, et éventuellement de certains services « auxiliaires » -- restauration, buanderie, entretien, etc.) a de son côté tout intérêt à minimiser ses dépenses pendant la durée du contrat – encore ici rien que de très normal et de tout à fait correct⁴¹⁹.

⁴¹⁸ Shaoul, Jean, Anne Stafford et Pamela Stapleton. (2008). « Managing a PFI hospital contract », document de travail, 23 p., p.7

⁴¹⁹ « It was reported by an SPV [special purpose vehicle, c'est-à-dire le consortium] finance and contracts manager that : 'there is always a fight between the contractor and the SPV because of the differing agendas they have. The contractor completes the job and is basically done with it, whereas the SPV is responsible for the facility for the next thirty five years'. Since the companies responsible for construction and facilities management were usually different, and only the latter has to bear the cost of future maintenance, innovative solutions to reduce future maintenance costs but with a higher initial cost for the contractor were not implemented ». Barlow, James et Martina Köberle-Gaiser. (2008).

L'étude du merveilleux cas de Metronet démontre à nouveau sa grande utilité, offrant ce qui serait une illustration proprement exemplaire du tiraillement entre les entreprises membres du consortium. Selon le vérificateur général britannique, la dilution des responsabilités et la complexité de la chaîne logistique auraient conduit Metronet à sa perte.

« La principale cause de la faillite de Metronet est attribuable à une mauvaise gouvernance d'entreprise alliée à une carence de leadership. De nombreuses décisions devaient être prises à l'unanimité par les cinq actionnaires, qui tous étaient des fournisseurs de Metronet et qui avaient chacun des motivations différentes selon leurs rôles respectifs. Les cadres de direction ont changé fréquemment et se sont montrés incapables de gérer efficacement une chaîne logistique dominée par des actionnaires. Ces actionnaires fournisseurs exerçaient un certain contrôle sur une partie de la portée des travaux, ils s'attendaient à ce que leurs heures supplémentaires soient payées et ils connaissaient mieux les coûts que les gestionnaires du projet »⁴²⁰.

Après cet extrait du rapport, la page de présentation d'icelui, du site du NAO est, si c'était possible ou nécessaire, encore plus explicite.

« The private finance initiative, project form and design innovation: The UK's hospitals programme », *Research Policy*, vol. 37, n° 8, September, p. 1392-1402, p.1398; Barlow, James et Martina Köberle-Gaiser. (2009). « Delivering Innovation in Hospital Construction: contracts and collaboration in the UK's private finance initiative hospitals program », *California Management Review*, vol.51, n°2 (hiver), p.126-143; je n'ai pas sous la main l'article tel qu'il a été publié mais, dans la version dont je dispose, les passages cités apparaissent aux pages suivantes : p.10-11

⁴²⁰ « The main cause of Metronet's failure was its poor corporate governance and leadership. Many decisions had to be agreed unanimously by five shareholders, which all acted as Metronet's suppliers and had different motivations depending on their roles. The executive management changed frequently and was unable to manage the work of its shareholder-dominated supply chain effectively. These suppliers had power over some of the scope of work, expected to be paid for extra work undertaken and had better access to cost information than the management ». Bolton, James, Peter Gratzke, Joseph Holden, Colin Ratcliffe, Jon Riley et Richard Wade, sous la direction de Patricia Leahy. (2009). *The Department for Transport: The failure of Metronet*, Londres : National Audit Office (NAO), 55 p., p.6 http://www.nao.org.uk/publications/0809/the_failure_of_metronet.aspx. Voir également Milmo, Dan. (2009). « Collapse of tube contractor Metronet could cost taxpayer £410m », *The Guardian*, 5 juin, <http://www.guardian.co.uk/business/2009/jun/05/metronet-london-underground-ppp>

« Les cinq actionnaires de Metronet, qui avaient chacun des intérêts différents, ont choisi de se structurer sous la forme d'une coentreprise dans laquelle ils devaient prendre de nombreuses décisions à l'unanimité. Les actionnaires étaient également des fournisseurs liés à une chaîne logistique. Le mode de gouvernance et les structures de gestion privilégiés conféraient le pouvoir aux fournisseurs plutôt qu'aux gestionnaires du projet. Les gestionnaires de Metronet ont été incapables d'extraire l'information privilégiée et de motiver les fournisseurs à s'acquitter de leur rôle selon les intérêts fondamentaux du projet »⁴²¹.

Toutes proportions gardées, le tout jeune cas du premier PPP québécois, celui du prolongement de l'autoroute A25, n'est pas moins riche d'enseignement : notamment, il a déjà fourni un exemple de désaccord perceptible entre le constructeur et le financier, lorsque s'est posée la question de l'élimination des sols excavés⁴²². Le constructeur était favorable à un arrangement tout à fait astucieux mais – gravissime défaut – imprévu et donc improvisé, qui aurait permis de limiter les activités de camionnage et de déposer juste à côté du chantier une partie de la terre et, pour le reste, de la transporter à l'ancienne carrière Miron, située bien moins loin que ce qui était prévu dans les plans initiaux. Mais c'était sans compter avec le financier, gardien de l'ordre et du respect des procédures convenues au départ, qui a voulu minimiser les risques en s'en tenant obstinément à ce qui était prévu à l'origine. Ce beau cas de l'autoroute A25 nous montre donc deux choses : tout d'abord, les membres du consortium peuvent diverger d'opinion; ensuite, comme il est souvent répété dans les diverses présentations, le consortium de la A25 est bel et bien dirigé par le financier Macquarie⁴²³ et nous n'aurions donc pas à revivre un micmac semblable à celui du projet Metronet.

⁴²¹ « The five shareholders in Metronet, each with different interests, chose to structure the business as a joint venture in which many decisions needed to be agreed unanimously. The shareholders were also suppliers in a tied supply chain, and they adopted governance and management structures which gave power to the suppliers rather than the management of the business. Metronet's management was unable to extract key information or incentivise suppliers to perform their roles in line with its own interests ». Executive Summary. National Audit Office Report. *The Department for Transport: The failure of Metronet*. 2009, http://www.nao.org.uk/publications/0809/the_failure_of_metronet.aspx

⁴²² Voir la section 7.8

⁴²³ « Le consortium Concession A25 S.E.C. est mené par Macquarie Infrastructure Partners (MIP) ». http://www.a25.com/fr/fr_consortium.htm

8.2 Le client de mon client et l'intérêt public

On oublie parfois que le seul véritable client de chacune des entreprises membres du consortium, c'est le consortium qu'elles forment. Ce n'est donc pas l'hôpital, les autorités de l'hôpital ou les différents acteurs qui y travailleront : ces derniers sont les clients du consortium qui, quant à lui, est le client des entreprises membres du consortium, qui en sont les sous-traitants de premier rang et ainsi de suite en cascade. Ainsi, les gens de l'hôpital ne sont pas les clients directs des architectes ou des ingénieurs et ils n'ont pas cette relation privilégiée, habituelle entre un architecte et son client. Ces gens de l'hôpital expriment leurs besoins au départ et les avocats négociateurs du contrat ont la tâche de les traduire et de les inscrire au contrat. Ces besoins des utilisateurs ultimes sont ensuite retraduits par le consortium qui adresse ses demandes aux différents intervenants dans la construction et l'exploitation du bâtiment. Le consortium s'interpose entre les usagers et les entreprises qui livrent l'immeuble et l'entretiennent, ce qui limite le dialogue entre les uns et les autres⁴²⁴.

Lorsqu'on procède en PPP, Barlow et Köberle-Gaiser soulignent :

« [...] la complexité des interfaces entre les diverses composantes impliquées dans l'opérationnalisation d'un projet d'hôpital. [...] Dans le cadre du développement d'un hôpital, le PPP entraîne non seulement une séparation stricte entre ceux qui s'occupent de la construction et ceux qui sont responsables de la fourniture des soins, mais encore il insère une couche administrative supplémentaire entre les responsables de la conception (architectes et planificateurs) et les utilisateurs des installations, à cause de l'ajout du consortium. Réunies, ces caractéristiques peuvent entraver les communications le long de cette interface entre ceux qui livrent le bâtiment et ceux qui fournissent les soins, rendant leur collaboration plus difficile »⁴²⁵.

⁴²⁴ « the additional layer of the SPV [le consortium] potentially acts as a barrier between the project delivery and healthcare operational systems, disrupting communication patterns and creating difficulties for collaboration between the project stakeholders » Barlow, James et Martina Köberle-Gaiser. (2008). « The private finance initiative, project form and design innovation: The UK's hospitals programme », *Research Policy*, vol. 37, n° 8 (septembre), p. 1392-1402, p.1396

⁴²⁵ « [...] the complexity at the interfaces between the various components of the hospital project–operational system. [...] In hospital development the PFI not only resulted in a strict separation between

Dans le meilleur des cas, des professionnels, architectes ou ingénieurs, font partie intégrante du consortium et sont autour de la table où se prennent les décisions; mais cela ne règle pas pour autant la question de la relation entre le client ultime et les professionnels théoriquement responsables de la conception de l'ouvrage.

« En général, les consortiums d'entreprises qui pilotent un projet en PPP comprennent au moins un bureau d'ingénieurs-conseils, mais, coincés entre le partenaire financier et le partenaire constructeur, ils ne pèsent pas lourd. « De ce que nous avons pu observer, l'ingénieur n'est pas un très gros acteur dans ce genre d'association », souligne M. Plourde [François Plourde, vice-président de CIMA+, qui préside le groupe de travail de l'Association des firmes d'ingénierie du Canada] »⁴²⁶.

Le foisonnement des intervenants aux intérêts divers et l'imbrication de plusieurs logiques font en sorte qu'on perde facilement le fil de la responsabilité, dans ce qui en vient à ressembler à un mikado ou à un magma de spaghetti trop cuits et entremêlés, dont pourront se repaître les avocats et les juges qui auront la tâche de départager les torts de chacun en cas de différends – et les différends ne manquent jamais dans un « entente » en PPP.

8.3 Les avantages d'un PPP pour les composantes du partenaire privé

La sous-traitance n'est pas un phénomène nouveau mais les PPP engendrent une toute nouvelle dynamique qui modifie les relations entre le donneur d'ordre et les entreprises d'une part et, d'autre part, entre les entreprises elles-mêmes. Tout au long de ce rapport,

infrastructure provision and care delivery operations, but it also inserted another administrative layer between the design capability (architects and planners) and the clinical users (NHS) due to the introduction of SPVs. Together, these features potentially hinder communication across the interface between care and infrastructure providers, making collaboration more difficult ». Barlow, James et Martina Köberle-Gaiser. (2008). « The private finance initiative, project form and design innovation: The UK's hospitals programme », *Research Policy*, vol. 37, n° 8 (septembre), p. 1392-1402, p.1395; voir également p.1400; voir également Humpherson, Ed, David Finlay, Patricia Leahy et Joshua Reddaway, avec la collaboration de Manuel Llorca et de Michael Prest (NAO Private Finance Team). (2009). *Private Finance Projects*, Londres: National Audit Office (NAO), 69 p., p.27

http://www.nao.org.uk/publications/0809/private_finance_projects.aspx

⁴²⁶ Duhamel, Alain. (2009). « Les ingénieurs-conseils du pays se penchent sur la formule des partenariats public et privé (PPP) », *Les Affaires*, samedi 10 octobre, p. 58

je tente de cerner les avantages et les inconvénients des PPP du point de vue des gouvernements et des citoyens. Dans cette brève section, je mentionnerai quelques-uns de ces avantages mais du point de vue du partenaire privé, en m'attachant surtout à relever que les composantes du consortium n'ont pas les mêmes intérêts.

8.3.1 De nouvelles occasions d'affaires

Les PPP ouvrent de nouveaux marchés et offrent de nouvelles perspectives commerciales dans des territoires où il était difficile de faire des affaires : hôpital, école, prison, etc. C'est surtout vrai pour le financier et pour l'opérateur, mais beaucoup moins vrai pour le constructeur.

Le financier y trouve un marché véritablement nouveau puisque, en mode conventionnel, le projet serait financé directement par le gouvernement, l'emprunt se ferait sur les marchés et les taux d'intérêt se révéleraient très avantageux. Les entreprises qui assurent la fonction de financier d'un PPP n'ont au mieux qu'un rôle mineur et bien moins rémunérateur en mode conventionnel. Ces banques peuvent agir au sein du syndicat bancaire qui achète les obligations du gouvernement pour ensuite les revendre (à profit) à leurs clients investisseurs, particuliers et fonds d'investissement.

Le PPP crée de véritables nouveaux marchés pour les entreprises qui assurent la fonction d'opérateur puisque de nombreux services qui sont normalement fournis par des fonctionnaires le seront par le partenaire privé.

Les choses se présentent différemment pour le constructeur. En mode conventionnel (ou traditionnel), ce ne sont tout de même pas des fonctionnaires qui assurent la conception et la construction : ce sont essentiellement les mêmes entreprises qui feront le même boulot. En fait, en mode PPP, il y a même un inconvénient pour les entreprises qui remplissent la fonction de constructeur : la perte du lien direct avec le client ultime et la nécessité de devoir négocier les décisions du chantier avec l'opérateur et le financier limitent la marge de manœuvre du constructeur.

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que certaines entreprises, parmi les plus impliquées dans des PPP, ne débordent pas d'enthousiasme pour la chose; c'est le cas par exemple de « notre » SNC-Lavalin : Jacques Lamarre est très explicite là-dessus en précisant qu'il préfère le mode conventionnel mais qu'il accepte de concourir pour décrocher un PPP si c'est la seule façon pour son entreprise d'obtenir le mandat.

« Pour nous, ce qui est le plus rentable, c'est le génie-conseil classique », dit Jacques Lamarre, qui se défend d'être un idéologue.

« Les partenariats sont plus risqués et pas nécessairement plus payants, parce que, depuis 30 ans, les clients demandent qu'on leur garantisse un prix final »⁴²⁷.

8.3.2 L'introduction facilitée du péage

Avec un PPP, il peut certes y avoir un péage mais ce n'est généralement pas l'utilisateur qui paie directement l'essentiel de la facture, en tout cas rarement la totalité du coût, car le donneur d'ordre public en assume une large part; le paiement par l'autorité publique a plusieurs vertus (et ces avantages sont à peu près les mêmes pour toutes les composantes du consortium) :

- a. Un péage allégé ou nul atténue l'éventuelle résistance des utilisateurs comme des citoyens en général⁴²⁸

⁴²⁷ Nadeau, Jean-Benoît. (2006). « Y'a du génie québécois là-dedans! », *L'actualité*, vol.31, no19, 1^{er} décembre, p.50. Jacques Lamarre n'est pas allergique aux PPP et, prenant sa retraite de SNC-Lavalin, il l'a prouvé en acceptant de s'impliquer dans un organisme créé par le gouvernement fédéral pour promouvoir la formule.

⁴²⁸ En principe, les néoconservateurs préfèrent les péages aux impôts, parce que les seconds sont plus indolores et invisibles que les premiers. Idéalement, ils voudraient que tout un chacun soit constamment conscient de ce qu'il en coûte pour faire quoi que ce soit. Autrement dit, le fait de couvrir les dépenses publiques par les impôts généraux (plutôt que par des ponctions directes et immédiatement visibles) aurait pour effet d'anesthésier le citoyen-contribuable, qui serait alors moins prompt à réagir contre les dépenses publiques superflues et les gaspillages, même si cela entraîne un surcroît d'impôt, puisque cet impôt est réparti sur l'ensemble et que la hausse est alors presque indolore. Pour ceux qui veulent diminuer la taille de l'État tout en favorisant le recours à l'entreprise privée pour livrer des services publics, les PPP présentent un beau cas de contradiction : un PPP ouvre la voie à l'entreprise privée certes, mais le financement au moins partiel par l'impôt pousse à la dépense. En effet, si tous les segments d'autoroute étaient complètement privatisés et entièrement financés par les péages, on en ferait certainement moins qu'en PPP : les sections réalisées en PPP, où l'État finance une partie des coûts à même le fonds consolidé, ont généralement un achalandage potentiel insuffisant pour un autofinancement complet et elles ne seraient donc pas construites. Les réseaux d'eaux urbains ont été municipalisés pour les mêmes raisons. Les « élites » avaient fini par se persuader de la nécessité d'un service universel, parce qu'il en allait de leur propre intérêt, ne serait-ce que pour

- b. Le fait d'avoir comme client direct une entité aussi solide financièrement qu'un gouvernement permet d'obtenir des financements à bon marché puisque les risques de défaut de paiement sont presque inexistants

8.3.3 De meilleurs rendements

Les PPP permettent d'obtenir des rendements tout à fait considérables grâce à une formule d'investissement qui facilite le recours accru à l'effet de levier. *A priori*, ces avantages sont à peu près les mêmes pour toutes les composantes du consortium; cependant, comme le financier tire l'essentiel de ses bénéfices de son action pour réussir le montage financier, c'est également ce joueur qui bénéficie d'abord et avant tout du fait que la formule actuelle des PPP implique un financement privé).

L'apport en capital des partenaires privés d'un PPP est limité, car on trouvera (on « trouvait » facilement, avant l'éclatement de la crise financière) des financements à long terme et pas chers, parce que les revenus sont garantis par des gouvernements. Ces financements portent intérêt à des taux moindres que les taux de rendement que les entreprises espèrent pour leurs capitaux propres.

8.3.3.1 L'effet de levier

Soit un investissement de 100 M\$ et qui a dégagé un profit de 10 M\$.

Le rendement global est donc de 10 %, ce qui n'est pas trop mal, mais nettement insuffisant dans le contexte actuel. Si, toutefois, les 100 M\$ avaient été financés à la PPP, le portrait aurait pu changer du tout au tout. Le consortium aurait alors investi en capital 5 des 100 M\$

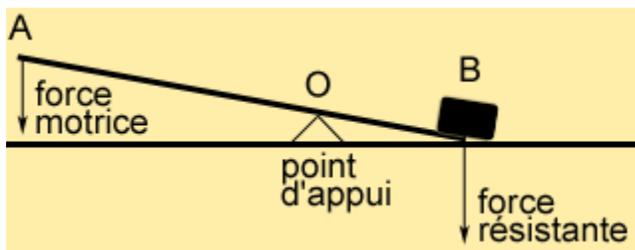
des raisons de santé publique et donc pour leur propre santé. Pour réussir à déployer un service d'eau universel, il fallait des moyens « publics » dont ne disposait pas l'entreprise privée : le financement par l'impôt et l'obligation réglementaire de se raccorder aux réseaux. Voir ci-haut la section 1.2.1

L'émergence du secteur public municipal au XIXe siècle

De même, si les hôpitaux n'étaient pas réalisés en PPP mais s'ils étaient plutôt entièrement privatisés et financés par les usagers, on en construirait certainement moins. Le nombre d'hôpitaux publics serait alors insuffisant pour servir le plus grand nombre et il est évident qu'un système de santé plus largement privé pose des problèmes de santé publique, comme aux États-Unis : lorsque les (relativement) plus pauvres sont mal soignés et qu'ils sont en grand nombre, les problèmes de santé individuels deviennent rapidement des problèmes de santé publique.

nécessaires, à même les fonds propres des entreprises membres; il aurait ensuite emprunté 95 des 100 M\$ à des investisseurs qui sont heureux de placer leur argent à 9 % dans un véhicule tout à fait sûr, garanti par un gouvernement et portant même un taux d'intérêt bien supérieur aux obligations d'épargne et aux bons du trésor de ce même gouvernement⁴²⁹.

Pour couvrir l'emprunt, il en coûte donc (95 M\$ à 9 % =) 8,55 M\$ en frais d'intérêt pour rémunérer les premiers 95 M\$; comme globalement l'opération génère un profit de 10 % (10 M\$ pour 100 M\$), il reste donc (10 M\$ – 8,55 M\$ =) 1,45 M\$ pour rémunérer les 5 M\$ apportés en capital par les entreprises membres du PPP : 1,45 M\$ pour 5 M\$, il s'agit d'un rendement de 29 % – c'est déjà tout de même un peu mieux que 10 %, non? – grâce à l'« effet de levier »⁴³⁰.



L'effet de levier sera d'autant plus grand que sera plus importante la partie du levier composée d'argent emprunté – le segment A-O, c'est le bras le plus long de l'illustration ci-contre

(et que sera plus court le segment O-B, qui représente l'apport en capital des entreprises formant le consortium, le partenaire privé)⁴³¹. « C'est [...] le rapport des deux bras qui donne l'amplitude de l'effet de levier »⁴³².

Selon les calculs du vérificateur général britannique, le rapport observé généralement dans les PPP serait d'environ 10% en apport en capital propre pour 90 % de fonds empruntés⁴³³.

⁴²⁹ Lewandowski, René. (2004). « Grande-Bretagne. Les vices cachés des PPP », *L'Actualité*, vol. 29, n°19, 1^{er} décembre, p. 50 et suivantes, mis en ligne le 20 novembre 2009,

<http://droit-inc.com/article3196-Les-vices-caches-des-PPP>

⁴³⁰ En réalité, le rendement est sans doute nettement plus prononcé : avant la crise financière, le consortium trouvait vraisemblablement moyen d'emprunter à moins de 9 %. Un emprunt à 8 % aurait coûté non pas 8,55 M\$ mais 7,6 M\$, ce qui aurait laissé 2,4 M\$ pour rémunérer l'apport en capital de 5 M\$, soit un rendement de 48 %.

⁴³¹ http://www.drshiva.org/pics/force_04.gif

⁴³² « Levier (mécanique) », *Wikipédia*

http://fr.wikipedia.org/wiki/Levier_%28m%C3%A9canique%29

⁴³³ Humpherson, Ed, David Finlay, Patricia Leahy et Joshua Reddaway, avec la collaboration de Manuel Llorca et de Michael Prest (NAO Private Finance Team). (2009). *Private Finance Projects*, Londres :

L'effet de levier est bien entendu toujours possible pour toute entreprise et pour tout projet.

Mais la formule des PPP facilite son utilisation : la garantie publique solidifie le segment



emprunté (A-O) tout en fournissant un point d'appui hors du commun, ferme, stable, idéal puisqu'il s'agit du gouvernement. La capacité du point d'appui à soutenir la pression est cruciale. Comme disait Archimède,

« Donnez-moi un point d'appui et je soulèverai le monde »⁴³⁴.

L'effet de levier permet de transformer une opération très modérément rentable en une affaire très avantageuse pour tout

le monde -- c'est, pour ainsi dire, œcuménique! – enfin, pour presque tout le monde :

- L'investisseur qui souscrit à l'emprunt bénéficie des solides garanties publiques, qui réduisent le risque à sa plus simple expression; et surtout, le rendement du capital investi s'avère de beaucoup supérieur à celui des obligations du gouvernement;

- Les entreprises membres du consortium obtiennent un rendement plus convenable que le frugal taux de 10 % de mon exemple théorique;

- Les contribuables doivent certes payer un peu plus cher qu'en mode conventionnel car un gouvernement peut se financer à bien meilleur marché que ce taux de 10 %.

Mais il est vrai que cela vaut tout de même la peine de se cotiser un tout petit peu plus si c'est pour faire tourner un peu plus vite la grande roue de l'économie qui, comme chacun le sait, profite à tout le monde, à certains plus qu'à d'autres bien sûr, mais tout de même...

Certes, les partisans de la formule PPP expliquent que ce surcoût du financement privé est plus que compensé par la rigueur et l'intelligence du consortium qui feront en sorte que le projet soit le plus intéressant possible sans que les coûts ne dérapent⁴³⁵.

On a vu cependant qu'il est faux de prétendre que les PPP font en sorte que le privé assume une grande part des risques, tant et si bien qu'il ne peut pas y avoir de dépassement surprise des coûts⁴³⁶.

National Audit Office (NAO), 69 p., p.12

http://www.nao.org.uk/publications/0809/private_finance_projects.aspx

⁴³⁴ <http://www.buzzle.com/img/articleImages/36130-14.jpg>

⁴³⁵ Voir la section 2.1 les coûts de financement.

⁴³⁶ Voir le chapitre 5 sur le partage des risques.

Pour tenir compte de la crise financière et pour s'adapter aux difficultés des consortiums à lever des emprunts dans des conditions avantageuses, on a vu que les gouvernements n'hésitent pas à s'investir plus à fond pour assumer directement une part croissante du débours initial.

L'éventuelle réorientation de la politique gouvernementale face aux PPP, qui délaisserait le financement privé, aurait pour conséquence immédiate de diminuer l'attrait de la formule pour ceux qui bénéficiaient le plus de la chose et, au premier chef, le financier. En effet, tout comme le constructeur tire d'abord son bénéfice de la construction, le financier se paie d'abord à exercer son métier qui consiste à organiser le montage financier. Une conséquence logique des événements tels qu'ils s'enchaînent actuellement, ce serait que les Macquarie de ce monde délaissent une formule qui leur ferait une place moins centrale et donc moins intéressante.

8.3.4 Des investissements plus liquides

Un PPP permet d'avoir des « positions » beaucoup plus liquides que par le passé. Au temps jadis, une entreprise devait immobiliser une grande partie de son capital propre, même si elle réussissait à emprunter la plus grosse partie de ce qui était nécessaire pour investir (en vue de construire une usine par exemple). Ce que je veux souligner ici, c'est que ces immobilisations l'étaient, immobiles, à proprement parler. Pour contourner cette lourdeur, retrouver un peu de souplesse et se dégager des marges de manœuvre, on voit parfois des entreprises vendre à un fonds d'investissement les murs de leurs usines, de leurs commerces ou de leurs bureaux, dont ils deviennent locataires. En mode PPP, c'est encore plus simple et plus souple. Dans une économie financiarisée, la liquidité est une vertu cardinale.

En quelque sorte, le PPP est aux travaux publics ce que le *subprime* est à la construction domiciliaire : le PPP est un vecteur de financiarisation. La stratégie que l'on connaît désormais sous le nom de *subprime* consistait d'abord assembler des prêts hypothécaires à risque et d'autres créances plus ou moins douteuses, certaines tout à fait recommandables, d'autres pas mal moins⁴³⁷. Il suffisait ensuite de saucissonner l'amalgame en petites rondelles plus facilement « transigeables », plus liquides que chacun des prêts hypothécaires individuels à haut risque. De la même façon, le PPP permet de titriser le contrat, c'est-à-dire de le mettre

⁴³⁷ C'est presque littéralement une recette de saucisse; tout ce qui manque, ce sont les épices qui donneront le ton et dont le goût dominera et masquera celui des autres... composantes.

sur le marché en petites parts d'un grand projet d'infrastructures et d'y associer n'importe quel investisseur⁴³⁸.

De façon assez curieuse (!), cette plus grande liquidité d'un investissement en PPP n'est possible qu'au prix d'une bien plus grande rigidité du point de vue du donneur d'ordre public⁴³⁹; la tension se distribue différemment et l'allègement du fardeau du privé n'est possible qu'avec le report de la pression sur les épaules du public : la raideur subie par le donneur d'ordre permet la souplesse dont jouissent les investisseurs -- rien ne se perd, rien ne se crée.

Cet avantage de la formule PPP, qui procure une meilleure liquidité, est bien plus réel pour le financier et l'opérateur que pour le constructeur : en mode conventionnel, ce dernier est complètement payé de sa peine sitôt le chantier terminé et le PPP n'apporte vraiment rien de nettement avantageux ni de nouveau (si ce n'est sa participation aux éventuels bénéfices du consortium comme tel). Certes, dès la construction terminée, le constructeur peut revendre sa participation, en tout ou en partie; mais les actionnaires de cette firme peuvent aussi vendre leurs actions. (Je rappelle que la fonction de « constructeur » chapeaute ce qui est livré par les entrepreneurs en construction, mais aussi par les ingénieurs, les architectes, etc.). En fait, le constructeur peut vendre sa participation et se retirer du consortium avant même que le chantier ne soit terminé, tout en conservant le contrat de construction (qui est un sous-contrat accordé au constructeur par le consortium). Par contre, dans ce dernier cas, le constructeur perdrait une partie de ses avantages en n'étant plus autour de la table

⁴³⁸ Humpherson, Ed, David Finlay, Patricia Leahy et Joshua Reddaway, avec la collaboration de Manuel Llorca et de Michael Prest (NAO Private Finance Team). (2009). *Private Finance Projects*, Londres : National Audit Office (NAO), 69 p., p.57

http://www.nao.org.uk/publications/0809/private_finance_projects.aspx;

voir également Lewandowski, René. (2004). « Grande-Bretagne. Les vices cachés des PPP », *L'Actualité*, vol. 29, n°19, 1^{er} décembre, p. 50 et suivantes, mis en ligne le 20 novembre 2009,

[http://droit-inc.com/article3196-Les-vices-caches-des-PPP](http://droit-inc.com/article3196-Les-vices-caches-des-PPP;);

Fletcher, Nick. (2009). « Carillion counts the cash as it sells PPP stakes at a profit », *The Guardian*, lundi 7 décembre, <http://www.guardian.co.uk/business/marketforceslive/2009/dec/07/carillion>

Whitfield, Dexter. (2009). « Profiteering from public private partnerships », *The Guardian*, jeudi 10 décembre, <http://www.guardianpublic.co.uk/ppp-projects-investment-funds> où il réfère

à son nouveau livre: Whitfield, Dexter. (2009). *Global Auction of Public Assets: Public sector alternatives to the infrastructure market and Public Private Partnerships*, Nottingham : Spokesman Books, 384 p.

<http://www.european-services-strategy.org.uk/global-auction-of-public-assets/global-auction-leaflet.pdf>

⁴³⁹ J'y consacre le long chapitre 7.

du consortium où se prennent les décisions : le rapport de forces en serait modifié et il ressentirait encore plus lourdement la pression du financier et de l'opérateur.

En revanche, pour le financier et l'opérateur, la détention d'un contrat à long terme avec un gouvernement constitue en elle-même un actif de grande valeur qui peut être revendu, en tout ou en partie, à n'importe quel moment. Il devient donc plus facile d'escompter, autrement dit de monnayer ici et maintenant un profit qui mettra trente ans à se matérialiser et d'encaisser tout de suite une série de bénéfices à venir, en défrayant une prime d'escompte (qui tient compte du risque – minime – encouru, sachant que le créancier est un gouvernement).

8.3.5 Une meilleure protection du secret commercial

L'opacité qui entoure un PPP permet de préserver toutes les informations sensibles qu'une entreprise ne voudrait pas dévoiler à ses concurrents, sous le couvert du secret commercial, beaucoup plus efficacement et beaucoup plus longtemps que lorsqu'il s'agit de contrats normaux (cet aspect est presque tout aussi avantageux pour toutes les composantes du consortium).

8.3.6 Les multiples avantages de la longue durée

En elle-même, la très longue durée d'un contrat en PPP possède plusieurs vertus.

8.3.6.1 Le secret prolongé

Comme on vient de le mentionner, la longue durée du contrat permet de préserver le secret commercial beaucoup plus longtemps que lorsqu'il s'agit de contrats normaux.

8.3.6.2 La fin du jeu des appels d'offres

La longue durée du contrat fait en sorte qu'une entreprise n'ait pas à se soumettre constamment à l'exercice fastidieux et coûteux des appels d'offres comme l'obligerait un contrat renouvelable annuellement.

Cette caractéristique d'un PPP est tout particulièrement avantageuse pour les entreprises qui assurent la fonction d'opérateur. Pour le constructeur, c'est également vrai lorsque la nature

du projet nécessite périodiquement des travaux lourds de reconstruction (pour une autoroute, par exemple).

8.3.6.3 Une planification facilitée

La longue durée du contrat assure un volume de travail garanti par le gouvernement pendant de nombreuses années. Cela facilite grandement la planification des entreprises qui, autrement, doivent s'ajuster d'année en année en fonction de leurs succès ou de leurs échecs lors des appels d'offres.

C'est tout particulièrement avantageux pour les entreprises qui, normalement, éprouvent de nombreuses difficultés à anticiper leur volume de travail : c'est donc davantage le cas du constructeur dont l'activité normale est beaucoup plus cyclique ou encore de ceux qui seront responsables de maintenir en excellent état une autoroute, par exemple. Les donneurs d'ouvrage (et particulièrement les gouvernements) ont en effet la fâcheuse manie de débloquer (ou de reporter) à la dernière minute les fonds destinés à la construction. Le cas des travaux publics, comme la construction de routes, est typique à cet égard. Les budgets municipaux, par exemple, sont votés à l'automne et les appels d'offres suivent, si bien que les adjudications de contrats ne se font souvent que tard vers la fin de l'hiver, de sorte que les chantiers ne commencent pas toujours dès que le temps le permettrait. Résultat : les rétrocaveuses dorment dans la cour et les ouvriers chôment plus que de raison alors que, pendant la haute saison, on connaît au contraire de coûteux goulots d'étranglement parce que tout le monde veut les mêmes ouvriers et les mêmes pièces d'équipement en même temps. Un constructeur qui obtient un contrat d'entretien et de réfection d'une autoroute pendant trente ans a donc l'immense avantage de pouvoir étirer sa saison, en commençant plus tôt, en limitant les temps morts, en lissant sa charge de travail sur une plus longue période. Cela lui permet de rentabiliser plus facilement sa machinerie mais cela facilite également la rétention de sa main-d'œuvre, car lorsqu'il n'y a pas de chantier avec cette entreprise les ouvriers vont voir ailleurs.

L'alternance de temps morts et de périodes de surchauffe est source de gaspillage pour l'entreprise comme pour la société en général – le gaspillage est toujours bête! En réalité, cet exemple illustre un cas où une caractéristique de la formule PPP fait en sorte que l'intérêt particulier d'une entreprise coïncide avec l'intérêt public comme rarement – c'est suffisamment exceptionnel pour que l'on soit justifié de le souligner à gros traits.

8.3.6.4 Un contrat perpétuel?

Lorsqu'une entreprise est dans la place pendant une durée aussi longue que 30 ans, il est rare qu'elle soit remplacée par une autre lorsque, à l'échéance, vient le temps de lancer un nouvel appel d'offres⁴⁴⁰.

8.3.6.5 De petits contrats qui deviennent gros

La longue durée d'un contrat et le cumul des paiements sur 30 ans ont pour effet que même de petits contrats annuels peuvent devenir intéressants en se transformant, par la magie de la longue durée, en un gros contrat intéressant⁴⁴¹.

8.3.6.6 Les petites entreprises hors-jeu

La longue durée permet de mettre hors-jeu les plus petites entreprises habilement et légalement. On l'a vu, la formule des PPP présente l'avantage de limiter la concurrence avant, pendant et après⁴⁴² : la durée et l'ampleur des contrats amènent le donneur d'ordre à exiger des garanties que seules les très grandes entreprises sont en mesure de fournir (ou d'obtenir auprès d'un banquier). C'est une façon élégante et apparemment pas du tout discriminatoire d'interdire aux entreprises petites, moyennes ou mêmes grandes à l'échelle nationale de venir jouer dans la cour des grands, des très grandes entreprises multinationales.

Dans ce dernier cas, il n'y a pas d'avantage particulier selon la fonction assumée au sein du consortium, si ce n'est peut-être un avantage relativement plus important pour l'opérateur. Dans un grand chantier, le ménage se fait déjà tout seul, car le rôle de leader est confié à de très grandes entreprises de construction et de génie-conseil. Le rôle de financier est généralement inexistant dans les projets menés en mode conventionnel mais lorsqu'il est besoin d'une banque, il ne s'en trouve pas de petites et elles ne sont pas très nombreuses.

⁴⁴⁰ Voir la section 6.3 Limiter la concurrence après

⁴⁴¹ On l'a vu : un tout petit contrat annuel mais donné en bloc pour 15 ans a produit un PPP de 5 M\$ dans la petite municipalité de Saint-Louis-de-France. Dorchies, Pierre T. (2006). « Le projet de Saint-Louis-de-France, bilan après 6 ans », le titre apparaissant sur le document même est plutôt : « Saint-Louis-de-France, Rénovation du réseau routier collecteur. Bilan de l'expérience de partenariat après 6 ans », dans le cadre du colloque *Infra 2006*, organisé par le CERIU (Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines), Québec, 21 novembre 2006, 18 p. (la reproduction du texte est disponible sur disque auprès du CERIU)

⁴⁴² Voir le chapitre 6. Peu de concurrence, avant, pendant et après

En revanche, plusieurs petites ou moyennes entreprises pourraient concourir pour décrocher un contrat d'opération (entretien des conduits, entretien ménager, etc.), si ce n'était de la longue durée et de l'ampleur des sommes en cause; ce qui ne laisse sur la ligne de départ qu'une toute petite poignée de filiales de grands groupes internationaux, spécialisés dans la prise en charge des tâches dévolues à l'opérateur.

Les entreprises membres du consortium n'ont pas les mêmes intérêts : elles n'œuvrent pas sur les mêmes marchés, ni dans le même environnement industriel; elles n'ont pas non plus les mêmes horizons et les mêmes contraintes. Les avantages qu'elles tirent d'un PPP ne sont donc pas les mêmes. Ayant des intérêts parfois opposés, elles peuvent entrer en conflit, au sein du consortium – et ce n'est rien que de tout à fait normal. Ce nouveau lieu de conflit se superpose à l'arène où, normalement, le donneur d'ordre rencontre ses fournisseurs pour en tirer le meilleur, de son point de vue.

Enfin, il faut rappeler que d'autres acteurs bénéficient très substantiellement de la formule PPP sans pour autant être formellement impliqués dans un consortium : les cabinets d'avocat et d'expert-comptable⁴⁴³.

⁴⁴³ Voir la section 1.2.5 Les PPP pour le plus grand bonheur des avocats et des comptables

9. Rénover en PPP : la grande aventure

Il est très généralement reconnu qu'une rénovation est plus complexe que la construction d'un immeuble complètement neuf, à partir d'un terrain nu, peu importe le type d'immeuble. Il est même platement banal d'affirmer que la rénovation d'un hôpital en PPP constitue une opération encore plus risquée qu'une construction neuve.

Si les projets en PPP des deux mégahôpitaux montréalais semblent promis à un bel avenir médiatique, fournissant constamment une matière abondante aux journalistes qui exposeront les problèmes qui ne manqueront pas de survenir, il est tout aussi certain que la capitale nationale ne sera pas désavantagée : le projet de rénovation et d'agrandissement en PPP du plus vieil hôpital d'Amérique du Nord devrait défrayer la chronique régulièrement. Si la construction n'est pas facile, que penser de la rénovation?! Il est certes nécessaire de rénover ce vieil hôpital, mais pourquoi le faire en PPP? Pourquoi faudrait-il compliquer davantage ce qui ne sera déjà pas simple?

9.1 Rénover en PPP?

En lisant sur la formule des PPP et en écoutant ses partisans, on en vient rapidement à se convaincre que les PPP – si tant est qu'ils soient bons à quelque chose – s'adaptent mieux aux projets de construction neuve plutôt qu'à des travaux qui nécessitent une part importante de rénovation. C'est exactement ce qu'exprimait Yves Gagnon, membre du comité de travail de financement PPP municipal de l'Institut pour le partenariat public-privé (qui agit comme un lobby ou une chambre de commerce spécialisée dans la promotion des PPP).

« Le concept des PPP est relativement nouveau. Il y a somme toute très peu d'expériences qui ont été menées. Par contre, ce n'est pas une formule qu'il faut rejeter *a priori*. Elle peut être considérée pour les projets de nouveaux services et la construction de nouvelles infrastructures »⁴⁴⁴,

Jusqu'à récemment, l'Agence s'était souvent prononcée contre l'idée de procéder en PPP

⁴⁴⁴ Ratthé, Dominic. (2009). « Les PPP en sont encore à l'état embryonnaire », dans le dossier du mois « Les PPP. Pour le meilleur ou pour le pire? », *Urba* (magazine de l'Union des municipalités du Québec), vol. XXX, n° 1 (mars-avril), p.18-35, p.34

lorsqu'il s'agit de rénovation : trop de paramètres inconnus, trop de complications, trop de risques, donc trop cher – c'est le bon sens!

« Jusqu'où peut-on aller dans le transfert des responsabilités autrefois réservées à la sphère publique aux mains du privé? « On ne peut pas transférer au privé des projets dont on ne connaît pas les risques exacts », explique Pierre Lefebvre [pdg de l'Agence des PPP, à l'époque].

Ainsi, il explique le célèbre échec de la formule PPP pour la rénovation et l'entretien du métro de Londres par Metronet, une société dont Bombardier était actionnaire, à une méconnaissance des risques réels dans ce projet. « On ne pourra jamais confier les égouts ou les aqueducs de Montréal à un PPP car on ne connaît pas la qualité exacte de ces infrastructures », souligne Pierre Lefebvre. À son avis, les grands projets informatiques, aux résultats trop incertains, ne seront également jamais candidats au PPP »⁴⁴⁵.

D'ailleurs, la configuration des CHU montréalais est assez révélatrice à cet égard. Ainsi, il est remarquable que tous les anciens immeubles intégrés au projet du CHU anglophone, le CUSM, sont exclus du projet en PPP et sont réalisés en mode conventionnel.



Le « campus Lachine » est en fait l'actuel hôpital de Lachine, qui sera rénové en mode conventionnel. « Le campus de la Montagne sera situé à l'emplacement actuel de l'Hôpital général de Montréal, qui fait l'objet

de rénovations et d'ajouts importants »⁴⁴⁶, dont celui d'un pavillon juxtaposé à l'avant-plan⁴⁴⁷. C'est sur le site Glen que seraient construits en PPP les nouveaux immeubles du CUSM (dont le centre de recherche). Les sites ne sont donc même pas contigus : les sites où les pavillons seront rénovés en mode conventionnel et celui où ce serait entièrement neuf en PPP.

⁴⁴⁵ « Le PPP prend son envol », *LesAffaires.com*, mercredi, 26 septembre 2007

⁴⁴⁶ Le Nouveau CUSM. <http://www.cusm.ca/construction/about/>

⁴⁴⁷ <http://www.cusm.ca/construction/extra/gallery/>

L'évolution du périmètre du projet de mégahôpital francophone est également très instructive. À l'origine, on envisageait d'adosser de nouveaux édifices réalisés en PPP à d'anciens immeubles qui auraient été rénovés en mode traditionnel. Mais voici qu'au fil du temps on a annoncé que la part du projet en PPP augmenterait, car on ne conserverait qu'une portion décroissante des vieilles installations. Finalement, pour éviter tous les problèmes associés à la rénovation, qui sont très lourds même en mode traditionnel, pourquoi ne pas opter pour du neuf? Ce qui, du coup, ouvrirait toute grande la voie au mode PPP. En fait, le cheminement réellement suivi pour aboutir à la décision se ferait plutôt en sens contraire : on ne choisit pas la formule PPP pour faire du neuf. C'est l'inverse : lorsque la décision est prise de réaliser les travaux en PPP, il est fréquent que le projet initial se transforme et passe d'une rénovation à une opération de démolition-reconstruction. C'est souvent le cas en Grande-Bretagne⁴⁴⁸, tout comme chez-nous d'ailleurs, comme dans le cas du CHUM. Ainsi, finalement, on aurait désormais choisi de tout démolir les anciennes installations de l'hôpital Saint-Luc pour tout refaire à neuf en PPP. Pour l'instant du moins. Bref, il semble que la formule PPP soit un tantinet allergique aux rénovations.

9.2 Rénovation et maladies nosocomiales

Que ce soit en PPP ou en mode conventionnel, la rénovation d'un hôpital semble poser très souvent des problèmes de contamination; la complexité et l'extraordinaire rigidité de la formule PPP ne font qu'ajouter une épaisse couche de souci supplémentaire à ce qui ne sera déjà pas une partie de plaisir.

Étant donné que j'ignore pratiquement tout de la rénovation d'hôpitaux, j'ai effectué une petite recherche documentaire sur le sujet, comme tout bon chercheur, en regardant d'abord ce qu'avaient écrit d'autres chercheurs de diverses disciplines. En effectuant ma recherche à l'aide des mots « hospital » et « renovation », je croyais dénicher essentiellement des articles rédigés par ou pour des architectes et des ingénieurs. J'ai donc lancé une petite recherche sur le site ISI Web of Knowledge. Il s'agit d'une base de données qui recense les articles parus dans environ 10 000 périodiques scientifiques de toutes les disciplines. Voici le résultat étonnant auquel j'ai été confronté : depuis 1989, on trouve 97 articles publiés

⁴⁴⁸ « In more than one case, the move from refurbishment to total new build results from the requirement to seek private finance ». Froud, Julie et Jean Shaoul. (2001). « Appraising and evaluating PFI for NHS hospitals », *Financial Accountability & Management*, vol.17, n°3, (août), 0267-4424, p.247-270, p.256

avec, quelque part dans le texte, ces deux mots « hospital » et « renovation »; or, au moins la moitié des articles traitent non pas d'architecture, de design ou de considérations quant aux problèmes particuliers auxquels sont confrontés les ingénieurs, mais bien de maladies nosocomiales, de propagation de champignons et autres redoutables contaminations -- troublant!⁴⁴⁹

Le titre de certains des périodiques scientifiques qui apparaissent dans ma petite liste de 97 références est déjà significatif :

AMERICAN JOURNAL OF INFECTION CONTROL,
CLINICAL MICROBIOLOGY AND INFECTION,
INFECTION CONTROL AND HOSPITAL EPIDEMIOLOGY
JOURNAL OF HOSPITAL INFECTION,
MEDICAL MYCOLOGY
MYCOSES

En toute transparence, j'avoue que je n'ai regardé que les titres et les mots-clés pour ensuite n'ouvrir que les articles qui, dès le premier regard, semblaient traiter de maladies nosocomiales. Il se peut donc fort bien que ce soit plus que la moitié des articles qui en traitent.

Fort heureusement, les travaux de rénovation en milieu hospitalier n'entraînent pas tous de violents épisodes de contamination⁴⁵⁰. Mais, manifestement, rénover un hôpital n'est déjà pas en soi une sinécure. Pourquoi donc s'acharner et faire des efforts pour se compliquer la vie encore un peu plus, en passant par un PPP?

⁴⁴⁹ On en trouvera la liste à l'annexe A2 Lorsque rénovation rime avec contamination

⁴⁵⁰ D'ailleurs, les autorités du CHUQ s'enorgueillissent, à raison, d'avoir conduit d'importants chantiers sans rencontrer de problèmes graves. Centre hospitalier universitaire de Québec (CHUQ). (2008). *Rapport à la communauté 2007-2008*, 46 p., p.6. http://www.chuq.qc.ca/NR/rdonlyres/27654906-8EC7-44B4-B218-9E9377FE9BB3/0/rapport_annuel2007_2008.pdf

9.3 Le cas de l'Hôtel-Dieu de Québec

Selon l'Agence des PPP, il serait avantageux que la rénovation et l'agrandissement de l'Hôtel-Dieu de Québec se fassent en PPP. Pourtant, tout le monde et, au premier chef, les dirigeants du CHUQ, a longtemps cru que le projet serait réalisé en mode conventionnel⁴⁵¹. Le projet présenté dans le Rapport à la communauté 2007-2008 était déjà, pour l'essentiel, celui qui est en gestation aujourd'hui et il allait se réaliser en mode conventionnel⁴⁵²; les gens du CHUQ étaient partis sur une belle lancée, heureux de réunir toute une collection de soutiens régionaux.

« Jusqu'à l'évaluation favorable de l'Agence des PPP produite il y a quelques semaines, on croyait que la meilleure façon de réaliser le projet de l'Hôtel-Dieu, c'était de procéder de façon traditionnelle sous la gouverne de la Corporation d'hébergement du Québec, le bras immobilier du MSSS, qui se serait chargée de la supervision des différentes phases du projet et des différents appels d'offres. Certaines parties de l'Hôtel-Dieu, qui se situe dans le Vieux-Québec, à l'intérieur du périmètre consacré patrimoine mondial par l'UNESCO, ont été construites il y a plusieurs décennies [...]. Le projet comporte une bonne part de rénovation, ce qui rebute le secteur privé qui se charge du PPP

⁴⁵¹ « [...] le président-directeur général du CHUQ, René Rouleau, dit avoir un préjugé favorable à la gestion publique. La direction de l'hôpital préférerait gérer elle-même les travaux.

« Avec l'expertise de construction, on a construit le Centre mère-enfant, on a construit le Centre de cancer, on serait peut-être mieux de le faire via la forme traditionnelle, c'est-à-dire, confier la gestion de la construction à l'Hôpital », affirme-t-il.

La direction soutient qu'un manque d'expertise pourrait avoir des conséquences sur les délais et les coûts de construction. « Par exemple, quand on construit en même temps que l'hôpital est ouvert et les patients sont à l'hôpital, c'est très risqué de ralentir le processus de construction, donc ça pourrait coûter plus cher », fait valoir M. Rouleau. [...] »

« Hôtel-Dieu de Québec. La direction en défaveur du privé », *Première chaîne radio de la SRC*, 29 avril 2008 http://www.radio-canada.ca/regions/Quebec/2008/04/29/006-hotel_dieu_ppp_n.shtml

⁴⁵² « Le renforcement de la synergie avec nos partenaires afin d'assurer la réalisation du projet de rénovation et d'agrandissement de L'Hôtel-Dieu de Québec ». Centre hospitalier universitaire de Québec (CHUQ). (2008). *Rapport à la communauté 2007-2008*, 46 p., p.13 reproduite ici à la page 250. http://www.chuq.qc.ca/NR/rdonlyres/27654906-8EC7-44B4-B218-9E9377FE9BB3/0/rapport_annuel2007_2008.pdf



Septième parcelle

Le renforcement de la synergie avec nos partenaires afin d'assurer la réalisation du projet de rénovation et d'agrandissement de L'Hôtel-Dieu de Québec

DANS NOTRE PANIER

Le dossier de l'agrandissement et de la rénovation de L'Hôtel-Dieu de Québec a connu une évolution telle que le CHUQ peut désormais envisager de répondre adéquatement aux besoins futurs de toute la population de l'Est du Québec en matière notamment de lutte contre le cancer, de néphrologie et de chirurgie. Une équipe exclusivement dédiée au projet a été mise sur pied et est entrée en fonction à l'automne. Elle regroupe un personnel chevronné qui s'est déjà distingué en menant à bien des chantiers d'envergure dont le Centre mère-enfant, le Centre de recherche clinique et évaluative en oncologie ainsi que l'agrandissement des urgences de l'Hôpital Saint-François d'Assise et du CHUL. Au cours de l'année dernière, le projet a obtenu l'aval des instances concernées par sa réalisation, à savoir le conseil d'administration du CHUQ, la Ville de Québec, le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine (MCCCF) et la Corporation d'hébergement du Québec. De plus, le MCCCF s'est engagé à assumer 40 % des coûts d'élaboration du PFT du secteur des Casernes.



en raison des coûts difficiles à évaluer.

La modernisation de l'hôpital Sainte-Justine, un projet de 400 millions, n'a pas fait l'objet d'un PPP pour cette raison »⁴⁵³. [pjh Du moins, avant que le ministère ne décide de pousser pour un PPP à Sainte-Justine et avant que, semble-t-il, l'on ne fasse marche arrière pour revenir au mode conventionnel]



454

À cause de sa localisation tout à fait singulière, enclavé dans le Vieux-Québec, le projet de l'Hôtel-Dieu de Québec, implique une bonne part de risques très particuliers, si tant est que les lois et règlements concernant la protection du patrimoine ne soient pas complètement sans effet. Par exemple, que faire si un premier repérage nécessite l'ouverture d'un chantier de fouilles archéologiques? Pas de problème, tout est prévu, entend-on répondre : il est d'ores et déjà convenu que le gouvernement assumera tous les coûts supplémentaires – encore un bel exemple de « partage » des risques désavantageux⁴⁵⁵.

Au-delà des difficultés découlant de la « sensibilité » du site, le projet de l'Hôtel-Dieu de Québec est autrement plus complexe que ce qui est envisagé pour les deux CHU montréalais,

⁴⁵³ Dutrisac, Robert. (2008). « Un autre hôpital sera réalisé en mode PPP », *Le Devoir*, 17 juin, p.A-3.

⁴⁵⁴ Photo aérienne reproduite de <http://www.crhqd.ulaval.ca/client/fr/accueil.html>

⁴⁵⁵ Voir la section 5.3 Les risques de construction

étant donné la très importante part de rénovation prévu pour le premier, pendant que les deux derniers seront entièrement neufs : les vieilles parties de l'hôpital Saint-Luc seront complètement démolies pour faire place à un CHUM tout neuf; le CUSM, quant à lui, sera construit à partir d'un terrain nu (préalablement décontaminé).



Le projet de l'Hôtel-Dieu prévoit un emboîtement de parties neuves et de parties existantes complètement rénovées mais aussi de plus anciennes plus légèrement rénovées et ce, dans un enchevêtrement de PPP et de mode conventionnel⁴⁵⁶.

Des immeubles assez anciens seraient en effet rénovés en mode conventionnel, comme les ailes qui paraissent à droite, en noir (ce sont les ailes 400 et 450), celles qui sont surmontées d'un toit pentu et flanquées de sympathiques tourelles, à la façon de tous ces immeubles construits un peu partout au Québec à la fin du XIX^e et au début du XX^e et destinés à devenir des couvents, des collèges et des hôpitaux gérés par des congrégations religieuses.

⁴⁵⁶ Dessin tiré de la page consacrée au projet sur le site de l'Agence des PPP : *Agrandissement et rénovation de l'Hôtel-Dieu de Québec. Le projet*

http://www.ppp.gouv.qc.ca/index.asp?page=chuq_fr&lang=fr.

On peut regarder une brève animation qui présente les grandes lignes du projet : impressionnant!

<http://www.youtube.com/watch?v=PeE4agmVN4k>.

Mentionnons également un reportage de Josée Thibeault (2008). « Hôtel-Dieu de Québec.

La modernisation se fera en PPP », SRC, 31 juillet, http://www.radio-canada.ca/regions/Quebec/2008/07/30/005-hotel-dieu_modernisation.shtml

[Le reportage de Josée Thibeault](#); ou encore Dufresne, Julie. (2007). « Hôtel-Dieu de Québec.

L'agrandissement compromis », SRC, 12 juillet, http://www.radio-canada.ca/regions/Quebec/2007/07/12/007-hotel_dieu_agrandissement.shtml

Les nouvelles ailes seront construites en PPP : la partie située en plein centre, de couleur beige rosé ainsi que la partie basse et allongée, en gris foncé, le long de la rue des Remparts (qui est la rue qui remonte vers la gauche à partir du pied de ce nouvel immeuble); sans compter des tunnels et une importante partie souterraine (et invisible!); ainsi que des ailes en contrebas, en gris pâle comme les autres immeubles du voisinage et qui ne sont donc pas identifiées comme telles sur ce dessin, situées rue Saint-Vallier, de l'autre côté de deux rues parallèles, la rue de Remparts et la Côte Dinan, face à la section en gris foncée.

La principale partie nouvelle, de couleur beige rosé, se dressera donc entre la rue (la Côte du Palais, la rue qui remonte vers le coin supérieur droit à partir du pied du nouvel immeuble) et une aile de 13 étages construite au milieu du XX^e siècle. Cette dernière, l'aile 500, est en fait le pavillon le plus haut de tout le complexe. Les autorités ont longtemps jonglé avec l'idée de ne rénover que les étages inférieurs de cette aile 500, du sous-sol jusqu'au niveau 4; les étages 5 à 13 n'auraient alors fait l'objet que de rénovations mineures et seraient restées en mode conventionnel : on aurait alors eu, dans le même immeuble, sous le même toit, les étages inférieurs complètement rénovés et remodelés, construits et gérés en PPP et les huit étages supérieurs plus légèrement rénovés en mode conventionnel. Mais, finalement, lors de l'annonce du « coup d'envoi » du projet, au moment de l'appel de manifestation d'intérêt, on apprenait qu'elle sera entièrement rénovée⁴⁵⁷ en deux étapes⁴⁵⁸; c'est la grande section en gris pâle (dans le dessin de la page précédente), derrière les ailes neuves (en beige rosé).

⁴⁵⁷ « Le ministre a [...] annoncé que le réaménagement de 8 étages du Pavillon L'Hôtel-Dieu de Québec, qui devait être réalisé lors d'un projet subséquent, sera plutôt intégré à l'important chantier qui est annoncé aujourd'hui. *Centre hospitalier universitaire de Québec - Le Gouvernement du Québec donne le coup d'envoi au projet du pavillon de l'Hôtel-Dieu de Québec*, QUÉBEC, le 30 juillet 2008 /CNW Telbec/, <http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Juillet2008/30/c8520.html>

⁴⁵⁸ « Phase 2 Lot B – Cœur de l'hôpital (nouveau pavillon) « Le réaménagement de l'aile 500 s'effectuera du sous-sol jusqu'au niveau 4. [...] Phase 5 Réhabilitation des étages 5 à 13 de l'aile 500 ». Agence des PPP. (2008). *Appel de manifestation d'intérêt pour la conception, la construction, la rénovation, le financement et l'entretien de l'agrandissement et de la rénovation de l'Hôtel-Dieu de Québec du Centre hospitalier universitaire de Québec*, 30 juillet, 19 p., p.7 <http://www.seao.ca/OpportunityPublication/avisconsultes.aspx?Itemid=c66abe44-a0db-4167-ae4-1ab62c0071dc>



L'île 500, c'est cette grande barre, sobre et froide à la soviétique, très typique des années cinquante (du siècle dernier), qui tient encore fièrement la vedette dans la photo à gauche ci-dessus, craignant manifestement d'être reléguée à l'arrière-plan et détrônée par la pimpante nouvelle partie, comme l'anticipe le photomontage à droite⁴⁵⁹.

Tel que projeté, l'ensemble comprendrait donc, encastrées les unes dans les autres, des portions neuves en PPP, d'autres rénovées en PPP, des portions rénovées et gérées en mode conventionnel par l'administration du CHUQ, d'autres encore, les plus anciennes, qui demeureraient la propriété des religieuses hospitalières (les Augustines de la Miséricorde de Jésus⁴⁶⁰).

Selon ce qu'on peut en comprendre, l'Hôtel-Dieu sera un complexe véritablement... complexe! Neuves ou rénovées, entièrement ou pas, en PPP ou en mode conventionnel, les diverses parties partageront des réseaux intégrés de chaleur, d'eau, de gaz (oxygène et autres), d'électricité et de communication (à moins qu'on opte pour une solution sans fil⁴⁶¹).

⁴⁵⁹ À gauche, l'île 500, telle qu'on peut la voir aujourd'hui:

http://www.quebecurbain.qc.ca/archives/100_8668b.jpg. La photo retravaillée (à droite) n'est qu'une esquisse donnant une idée générale de ce que pourrait être le projet d'agrandissement

http://www.quebecurbain.qc.ca/archives/100_8650b.jpg; Source: Baptiste Ricard-Châtelain, *Le Soleil*, 2 novembre 2005. Repris dans Cazes, Jean. (2005). « L'Hôtel-Dieu de Québec veut devenir un grand centre de cancérologie ultra-moderne » (Mise à jour), *Québec urbain*, le 4 novembre 2005

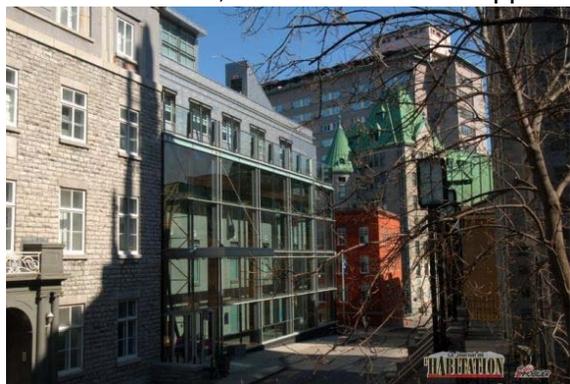
<http://www.quebecurbain.qc.ca/2005/11/04/lhotel-dieu-de-quebec-veut-devenir-un-grand-centre-de-cancerologie-ultra-moderne-mise-a-jour/>

⁴⁶⁰ <http://augustines.org/presenceMonde/presencemonde.htm>

⁴⁶¹ Voir la section 7.7 Gérer le changement en PPP

Il faut bien sûr souhaiter que tout aille pour le mieux (dans le meilleur des mondes); c'est tout à fait possible qu'il en soit ainsi la plupart du temps et que les partenaires filent le parfait bonheur. Mais il est malheureusement assez facile d'imaginer les problèmes qui ne peuvent pas manquer de surgir en cas de panne : les deux parties, l'une comme l'autre, chercheront, de façon tout à fait légitime, à voir si la responsabilité n'incomberait pas à leur « partenaire » -- l'un cherchera forcément à voir si l'origine de ses problèmes ne pourrait pas se trouver, ne serait-ce que partiellement, dans une fausse manœuvre imputable aux opérateurs de l'autre. Lorsque les dommages devront être assumés par le consortium privé, on peut s'attendre à ce qu'il tente, toutes les fois que cela semblera jouable, de présenter le problème comme résultant de risques hors du commun, extraordinaires et relevant donc de la responsabilité du partenaire public, de façon parfaitement classique en matière de PPP. On peut alors même craindre que les choses ne dégénèrent parfois, comme cela se passe trop souvent dans les meilleures copropriétés, qui réunissent pourtant les meilleures personnes animées de la meilleure « bonne volonté » du monde : les réparations des pannes du CHUQ pourraient bien finir par coûter plus cher en avocat qu'en plombier ou en électricien. On connaît déjà une rapide croissance des coûts estimés⁴⁶²; mais le meilleur est sans doute encore à venir.

En dépit des difficultés, il faut certainement rénover et redévelopper l'Hôtel-Dieu de Québec qui n'est décidément plus tout jeune. Tout d'abord, il est bien situé et accessible. De plus, bon nombre des gens qui y travaillent sont très attachés à leur lieu de travail; certains médecins auraient même affirmé que, s'ils avaient à déménager pour aller quelque part ailleurs dans la région de Québec, ils préféreraient, tant qu'à faire, songer à aller vraiment ailleurs, comme à Boston! En fait, le choix de redévelopper le site se justifie également par les investissements

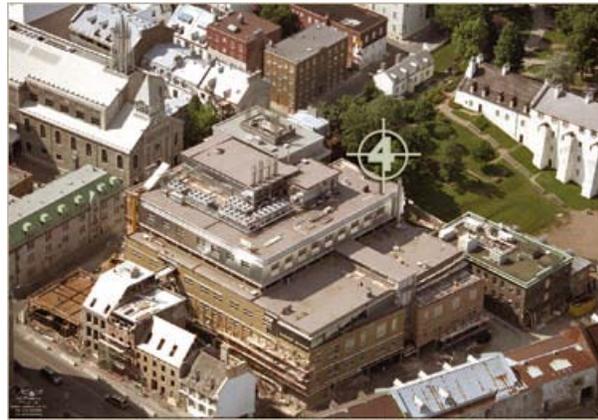


importants qui ont déjà été réalisés pour construire d'importantes infrastructures de recherche. Avec l'aile 500 qui se profile à l'arrière-plan, on voit de vieux édifices qui cachent bien leur jeu : ils ont été rénovés de fond en comble – littéralement – et, avec l'ajout de nouvelles constructions, ils offrent 20 000 mètres carrés d'espace tout neuf consacré

⁴⁶² Vraisemblablement, le coût du projet frisera le milliard. Gaudreau, Valérie. (2009). « Modernisation de l'Hôtel-Dieu. La facture augmente, selon le syndicat du CHUQ », *Le Soleil*, 12 juin, p.2

<http://www.cyberpresse.ca/le-soleil/actualites/la-capitale/200906/11/01-874930-modernisation-de-lhotel-dieu-la-facture-augmente-selon-le-syndicat-du-chuq.php>

à la recherche, en face de l'hôpital, de l'autre côté de la Côte du Palais⁴⁶³.



Puisqu'il faut rénover le vieil hôpital et comme, tout au long du chantier, il faudra demeurer constamment attentif à tout ce qui pourrait mettre en danger la santé des patients et du personnel, serait-il bien raisonnable d'y aller en PPP? Avec, d'un côté, un consortium qui gardera les yeux braqués sur son budget et, de l'autre, les autorités de l'hôpital dont la priorité demeure la santé? Comme dans tout projet, il faudra très régulièrement faire des compromis entre l'idéal budgétaire et l'idéal hospitalier; si jamais on y allait en PPP, il faut espérer que toutes les décisions importantes seront prises conjointement – ce qui n'est pas garanti; lorsqu'il faudra parvenir à un accord entre le consortium et l'hôpital, on peut craindre que les architectes, les ingénieurs, les médecins et tous ceux et celles qui ont leur mot à dire sur cet hôpital, ne soient pas toujours autour de la table qui, par contre, sera certainement entourée d'avocats représentant chacune des parties. Il faut s'attendre à ce que les responsables du projet, les chefs de chantier et les responsables de la santé se chamaillent : c'est normal car c'est leur boulot que de défendre leur point de vue particulier, que ce soit en PPP ou en mode conventionnel. Ne serait-il pas plus simple et surtout plus efficace que les décisions finales sur les nombreux et inévitables compromis soient prises par des gens qui ne relèveront que d'un seul et unique chef d'orchestre – la direction du CHUQ?

⁴⁶³ Première photo tirée de Cattapan, François. (2007). « Le CRCEO primé pour sa structure d'acier », article mis en ligne le 24 novembre, *Le Journal de l'Habitation*, <http://www.journalhabitation.com/article-161176-Le-CRCEO-prime-pour-sa-structure-dacier.html>;
deuxième photo : <http://www.quebecurbain.qc.ca/images/2004/1114-4a.jpg>;
troisième photo : <http://www.toitures4s.com/institutionnel.htm>

10. En somme

Les PPP (de type PFI mais aussi les autres) présentent plusieurs problèmes structurels graves.

Il convient en effet de constater que :

- surtout dans le cas de gros contrats, les PPP limitent la concurrence et font la part belle aux plus grandes entreprises de la planète;
- ils sont tout sauf transparents;
- ils induisent un maximum de rigidité sur une très longue période dans des services qui pourront difficilement s'adapter alors qu'ils sont susceptibles de connaître des évolutions aussi rapides que littéralement imprévisibles;
- ils sont presque systématiquement plus coûteux;
- personne ne peut affirmer qu'ils sont plus avantageux du point de vue de l'intérêt public.

Avec la crise financière, les PPP de type PFI ont du plomb dans l'aile. Il n'en demeure pas moins que les PPP, impliquant un engagement sur une longue durée, apparaissent encore, aux yeux de certains, comme une formule gagnante, dans l'air du temps. Il est vrai que « certains » ont des intérêts très particuliers : ils valorisent le fait que les PPP permettent d'inscrire la mondialisation au cœur du quotidien des services publics et jusque dans les plus petites municipalités, en disqualifiant systématiquement les entreprises locales ou même nationales, du moins toutes celles qui ne figurent pas dans le peloton de tête international.

Je me range assurément dans le camp des sceptiques. Pour tout dire, l'image qui me vient toujours en tête dans le cas des PPP, c'est ce parterre des courtisans intéressés qui vantent la splendeur des nouveaux habits de l'empereur. J'attends encore l'enfant qui aura suffisamment de coffre pour dire que le roi est nu.

Annexes

Les technologies de l'information (TI) constituent d'emblée un élément typiquement exclu des contrats à long terme, les PPP comme les autres. Tous s'entendent pour dire que l'évolution des TI est tellement imprévisible qu'il serait inapproprié de s'engager sur une longue période. La première annexe qui porte sur les technologies de l'information ne saurait donc pas figurer légitimement au cœur d'un rapport portant sur les PPP. Elle ne serait pas directement pertinente mais elle est néanmoins utile, ne serait-ce qu'à titre d'exemple supplémentaire de notre incapacité à anticiper ce qui pourrait advenir après-demain.

La seconde annexe n'est utile que pour soutenir l'affirmation faite à la section 9.2 *Rénovation et maladies nosocomiales* à l'effet qu'une opération de rénovation d'hôpital comporte des dangers hors du commun.

A1 Exemples de paris perdus sur un avenir incertain

Les contrats de PPP couvrent de longues périodes pouvant aller jusqu'à 30 ou 35 ans, et même davantage. Le public comme le privé ne s'engagent l'un envers l'autre que sur la base du contrat. Le contrat sera respecté à la lettre et donc, la seule chose qui compte, c'est ce qui y est consigné. Pour se prémunir contre les imprévus, il faudrait idéalement disposer de dons de préscience. En réalité, il est tout simplement impossible de tout prévoir, parce que nous ne pouvons généralement pas imaginer ce qui pourrait advenir non pas dans l'année en cours ou dans les cinq ans qui viennent, mais bien d'ici 20, 30 ou 35 ans.

Le développement des technologies de l'information est fulgurant, c'est un lieu commun que de s'en extasier : on célèbre typiquement les progrès enregistrés en passant d'une génération à l'autre, de ces « générations » qui ne durent que quelques années. Ce qui est moins courant, c'est de faire de longs retours en arrière pour mieux apprécier encore notre manque de vision à long terme : ce que nous pouvions être bêtement myopes et même aveugles par rapport à ce qui se profilait dans un avenir proche! Enfin, vous, peut-être pas; mais, moi, certainement et je l'assume. Je vous propose quelques-uns de mes exemples (très personnels) préférés. On constatera qu'il y a tout de même parfois quelques avantages à être vieux et à avoir du « vécu » en matière de conditions matérielles de pratique de la recherche.

Il y a trente ans, que savions-nous de ce à quoi ressemblerait aujourd'hui? Sur la base de notre ignorance et de nos illusions d'alors, quelles gaffes n'aurions-nous pas commises en signant un PPP qui nous aurait engagés sur trente ou trente-cinq ans?

A1.1 Les années soixante-dix, les calculatrices et l'audiovisuel

De 1972 à 1975, j'ai fréquenté (avec grand bonheur) l'École des HEC Montréal, dans l'édifice de la rue Decelles, inauguré en 1970 (qui prenait la relève de l'immeuble du carré Viger, construit en 1910)⁴⁶⁴. Contrairement à ce que de jeunes lecteurs croiront, je n'ai pas connu les dinosaures, mais le dernier était encore tiède lorsque je suivais mes cours de comptabilité. La preuve? À l'époque, il était formellement interdit d'utiliser une calculatrice électronique pendant les examens. La raison de cet interdit moyenâgeux résidait dans le coût prohibitif de ces petites merveilles. Maintenant qu'elles sont tellement bon marché et qu'on s'en fait donner sous divers prétextes, on imagine mal qu'une calculette ne comptant que les quatre fonctions arithmétiques élémentaires ait pu être hors de portée budgétaire pour un grand nombre d'étudiants des HEC. Alors que tous les étudiants qui fréquentent HEC aujourd'hui possèdent (au moins) un ordinateur portable, les autorités d'alors estimaient, à raison, qu'il aurait été discriminatoire de permettre aux plus riches de passer leurs examens avec cet outil merveilleux : tous et toutes devaient plutôt s'équiper de crayons à mine et d'une bonne gomme à effacer.

Dans les années soixante-dix, à HEC, les « nouvelles technologies » faisaient davantage référence à l'audiovisuel qu'à l'informatique. Dans la foulée de l'Expo 67 qui nous avait exposés (si j'ose dire) aux toutes dernières innovations, la « nouvelle » école des HEC avait été construite avec, en tête, l'idée que l'audiovisuel allait transformer radicalement l'enseignement. L'École disposait d'un studio particulièrement bien équipé pour produire des heures de cours sur cassettes et qui étaient rediffusées à différents moments de la semaine. On sortait de son cours de maths en se tenant la tête mais en se réconfortant à l'idée qu'on pouvait se refaire plaisir en se repassant le même cours presque à volonté⁴⁶⁵. Plusieurs cours étaient donnés à l'aide d'autres moyens tout aussi modernes : les cours de sociologie ou d'économie étaient

⁴⁶⁴ L'histoire de HEC Montréal <http://www2.hec.ca/infogenerale/histoire.html>

⁴⁶⁵ Presque, car You Tube n'existait pas encore, ni Internet d'ailleurs, du moins pas en dehors des cercles militaires d'élite qui expérimentaient l'ancêtre d'Internet, Arpanet, dont le projet a été lancé en 1967 et qui devint officiellement opérationnel en 1972. <http://fr.wikipedia.org/wiki/ARPANET>

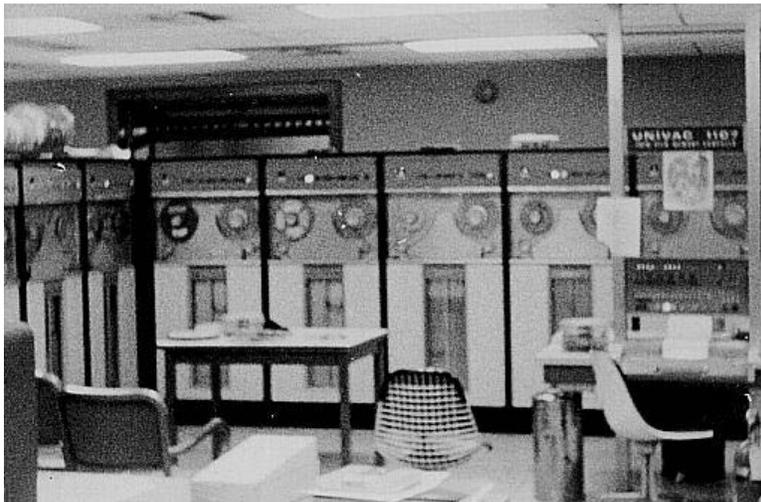
parfois donnés par un seul professeur à 600 étudiants répartis dans trois superbes amphithéâtres. On pouvait choisir entre l'amphi où le prof se trouvait en chair et en os et les deux autres où le cours était retransmis en simultanée : écrans vraiment géants, multitude de « moniteurs » (écrans télé), sièges relativement confortables. Soit dit en passant, ce lourd investissement en audiovisuel a eu des retombées précieuses pour le développement de cette belle jeunesse (dont j'étais). En effet, la débauche d'écrans télé disséminés un peu partout dans l'École a notamment eu pour avantage de faciliter le visionnement en direct (en plein cœur de l'après-midi) des matchs de la « Série du siècle » qui, à l'automne 1972, opposait pour la première fois les étoiles de la LNH et ces Russes qui étaient venus « pour apprendre » à jouer au hockey. La mode audiovisuelle s'est peu à peu effacée et la « nouvelle » école, la troisième en date, construite en 1996, (au bord du) chemin de la Côte-Sainte-Catherine, a été conçue de façon plus sobre à cet égard. Les écrans d'ordinateurs y sont cependant encore plus nombreux que ne l'étaient les écrans télé. Cette introduction longuette sur l'interdiction des calculatrices et sur l'audiovisuel omniprésent aux HEC avait pour but de convaincre le lecteur que, dans les années soixante-dix, en dépit du premier choc pétrolier, nous vivions une époque formidable et véritablement « moderne ».

A1.2 Les années soixante-dix et les cartes perforées

En 1975, j'ai traversé le corridor pour entreprendre une maîtrise en sociologie à l'Université de Montréal. Rapidement, je me suis retrouvé avec, comme directeurs de maîtrise, deux professeurs qui figuraient parmi les plus grands cracks en informatique de toutes les sciences sociales. À cette époque, travailler avec un ordinateur impliquait une grande convivialité, car nous étions nombreux à travailler en même temps avec le même appareil. Lorsqu'on quittait le soir, on lançait (timidement) une requête, en croisant les doigts. Notre demande s'insérait alors dans une file d'attente, en allant se placer à la queue. On revenait le lendemain matin, fébriles, pour rallumer l'écran du « terminal » et pour constater que notre « job » avait été traitée en quelques secondes de « temps machine », vers 3 heures du matin et... qu'elle avait planté, en raison d'une virgule mal placée. Ce super-méga-ordinateur était moins puissant que celui qui se trouve sur votre bureau ou dans votre mallette. N'empêche, nous étions modernes et, surtout, terriblement conscients (et heureux) de la grande puissance de calcul à laquelle nous avions accès.



Il fallait travailler dans des sous-sols ou des locaux abandonnés, recyclés en « stations satellites »⁴⁶⁶, dans des salles invariablement sans fenêtre, dans une atmosphère légèrement suffocante, avec le tapage et la chaleur dégagée par les machines : c'était l'idéal pour ne pas voir passer les heures.



Mais les utilisateurs étaient réconfortés à l'idée que l'ordinateur central et ses superbes composantes avaient le privilège de ronronner au frais dans des « salles de machines » climatisées.



Pour alimenter le « cerveau électronique », il fallait encoder les données et les commandes qui spécifiaient les opérations que nous lui demandions, humblement, de faire pour nous. Les commandes étaient rédigées en « langage machine », une forme de globish tarabiscoté (un anglais tordu). L'encodage des données se faisait en perforant de petites cartes rectangulaires.

⁴⁶⁶ <http://www.columbia.edu/acis/history/129.html>



⁴⁶⁷ La perforation de ces cartes, l'opération du « key punch », nécessitait un certain entraînement pour minimiser les erreurs (fréquentes). Tout le processus suivait un cheminement industriel, avec des opératrices de « key punch » qui s'acquittaient de cette tâche particulièrement pénible et abrutissante : lire et retranscrire les mêmes dix chiffres dans un ordre chaque fois différent, combattre l'ennui

et maintenir l'attention malgré le bruit assourdissant.

C'était lourd? Non : c'était ça ou des calculs effectués « à la mitaine ». C'était vachement moderne!

Imaginons maintenant qu'à l'époque, une université en soit venue à estimer qu'il aurait mieux valu confier la gestion et l'exploitation de son centre de calcul

à une entreprise privée pendant une longue période. Pourquoi pas? Imaginons un PPP d'une durée de 35 ans, signé en 1975, pour un centre de calcul fonctionnant avec cette technologie : le contrat prendrait fin l'an prochain.

J'ai travaillé avec ces bêtes de 1975 à 1980, jusqu'à ce que je m'inscrive au programme de doctorat et, dans ma petite tête, j'aurais probablement cru la personne qui m'aurait dit qu'il en serait ainsi pendant des années à venir.

Je me souviens également de fantastiques machines (de marque Wang été autres) qui permettaient de faire du traitement de texte (et rien d'autre) : c'était proprement extraordinaire! Face à elles, les machines à écrire semblaient être des dinosaures, mêmes les toutes nouvelles qui gardaient une ligne en mémoire. Jusque dans les années 1980, la compagnie Wang était célébrée comme le moteur de la renaissance industrielle de Lowell (Mass), ancienne ville textile sinistrée. C'était très très très longtemps avant le développement prodigieux de la micro-informatique, qui allait à son tour ruiner rapidement ces Wang qui n'avaient pas vingt ans.

⁴⁶⁷ http://en.wikipedia.org/wiki/Key_punch

[Views from 1965 http://www.columbia.edu/acis/history/1965.html#punches](http://www.columbia.edu/acis/history/1965.html#punches)

Now. A monolithic memory lets you forget stop-and-go keypunching.

IBM announces a keypunch that isn't stop-and-go. It's another reason we're the company behind the computer.

We have a keypunch that's designed to help your people become more productive.

It's called the IBM 129 Card Data Recorder.

It comes in models that both punch and verify cards.

And it lets your operators key data into a *monolithic memory* that serves as a buffer before the cards are punched.

What does this new technology mean to you?

It means that your operators can key data *continuously*.

Even while another card is being punched and stacked.

It means that they can make corrections before a card is punched. Which in turn means that an entire card won't have to be repunched because of a single mistake.

It means that your operators can work at their fastest speed.

The 129's monolithic memory will store up to six different card formats so your operators can change them easily without interrupting their work flow.

Exclusive options: An "accumulate" feature will total selected card fields. Another feature provides a count of keystrokes and cards.

It has all these new advantages. Yet it has the same familiar keyboard. So your operators won't have to be retrained to use it.

We believe our job is to help you get the most out of your computer.

And that is another reason we're the company behind the computer.

IBM®

The company behind the computer.



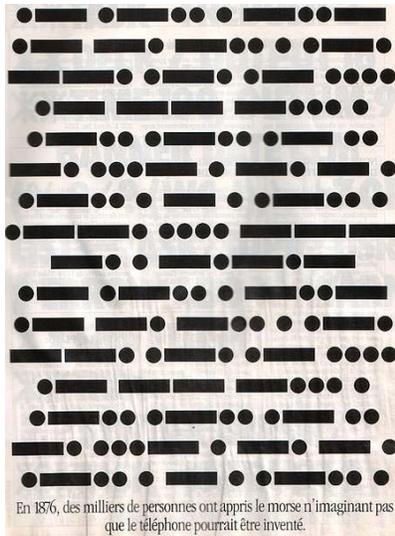
The IBM 129 Key Punch – 1971

A1.3 Le Macintosh, 1984

Quelle vision de l'avenir avions-nous en 1984, l'année du lancement du Mac, il y a tout juste 25 ans? Comment pouvions-nous nous imaginer vraiment l'année 2009 sans connaître à l'avance, par exemple, l'évolution de la micro-informatique et le développement d'Internet?

En 1984, Apple faisait la promotion de son nouvel ordi, le Macintosh, en insistant précisément sur un bel exemple de vision tronquée de l'avenir : de nombreuses personnes ont appris le morse l'année même où le téléphone était inventé. De la même manière, quantité d'utilisateurs micro-ordinateurs de type IBM PC ou de clones ont dû se farcir l'apprentissage laborieux de commandes en « langage machine », comme on disait, alors qu'Apple venait de lancer le Mac. Cet ordi révolutionnaire (qui reprenait les innovations déjà exploitées par un autre produit Apple, le modèle Lisa, lancé un an auparavant) offrait la possibilité, par exemple, d'ouvrir un fichier en cliquant sur son icône plutôt qu'en tapant une ligne de commande. Beaucoup plus cher mais aussi beaucoup plus puissant que le Macintosh, Lisa avait été, en 1983, le premier ordinateur personnel à utiliser une souris et une interface graphique, et tout ce que nous connaissons aujourd'hui : fenêtres, boutons, menus déroulants, etc. En toute justice, il faut mentionner que Lisa s'inspirait en partie ce qui avait déjà été développé pour les stations de travail Xerox⁴⁶⁸. De même, on comprend que le système d'exploitation Windows développé par Microsoft est une adaptation de ce qu'offrait le Mac (et son ancêtre Lisa); Windows est venu se superposer sur le programme MS-DOS dont il fallait jusqu'alors maîtriser des commandes écrites en une langue pas vraiment naturelle.

⁴⁶⁸ http://fr.wikipedia.org/wiki/Apple_Lisa



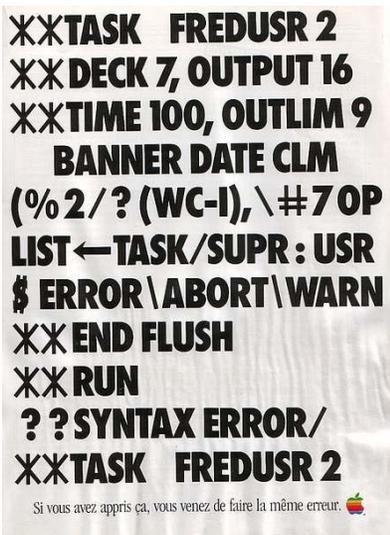
Publicité pour le lancement du Macintosh d'Apple en 1984, publiée sur trois pleines pages dans divers quotidiens français.

La première page (en noir et blanc) présente plusieurs lignes en code morse, suivies de la légende ci-après :

« En 1876, des milliers de personnes ont appris le morse n'imaginant pas que le téléphone pourrait être inventé. »

Inventé en 1876, le téléphone a été largement commercialisé dès 1877.

Remarque : Le lecteur peut voir la dimension originale de l'illustration dans un site présentant un véritable musée de la publicité Apple⁴⁶⁹.



La deuxième page (aussi en noir et blanc) montre une dizaine de lignes de programmation en langage « assembleur ».

Ce langage a été couramment utilisé jusqu'au beau milieu des années quatre-vingts en micro-informatique (il a continué à l'être longtemps encore pour les gros ordinateurs centraux).

Voici la légende qui accompagne la deuxième illustration :

« Si vous avez appris ça, vous venez de faire la même erreur ». Seul le logo Apple est en couleurs.



Une troisième page, celle-ci en couleurs, marque le point avec la mise en vedette de la bête (qui affiche un « hello » à l'américaine, dans une pub insérée dans les quotidiens français, ça faisait chic et moderne), en présentant à l'avant-plan une innovation révolutionnaire : la souris (positionnée pour un gaucher).

« N'apprenez plus à devenir une machine. Apple a inventé Macintosh. »

⁴⁶⁹ <http://www.apple-collection.com/HTMTPub/pubMac3.htm>

A2 Lorsque rénovation rime avec contamination

Comme je l'ai mentionné à la section 9.2, la rénovation d'un hôpital semble poser très souvent des problèmes de contamination.

J'ai amorcé une petite recherche sur le site ISI Web of Knowledge. Il s'agit d'une base de données qui recense les articles parus dans environ 10 000 périodiques scientifiques de toutes disciplines.

Avec les mots « hospital » et « renovation », je croyais dénicher des articles d'architectes et d'ingénieurs : erreur!

Depuis 1989, on trouve 97 articles publiés avec, quelque part dans le texte, les deux mots « hospital » et « renovation » (recherche refaite une dernière fois le 12 mai 2009).

Parmi les 22 articles les plus récents – j'ai cessé de regarder au-delà, -- au moins la moitié des articles traitent non pas d'architecture, de design ou de considérations quant aux problèmes particuliers auxquels sont confrontés les ingénieurs, mais bien de maladies nosocomiales, de propagation de champignons et autres redoutables contaminations : troublant!

En toute transparence, j'avoue que je n'ai consulté que les articles qui, à première vue, semblaient traiter de maladies nosocomiales, en ne regardant que les titres et les mots-clés.

Il se peut donc fort bien que ce soit plus de la moitié des articles qui en traitent.

Mais c'est déjà fascinant; voyez par vous-mêmes.

On remarquera que les dates de publications ne sont pas toutes ordonnées de la plus récente à la plus ancienne; j'ai conservé l'ordonnement proposé par le moteur de recherche.

Une explication possible serait, par exemple, que cet outil de recherche retient les dates de mise en ligne plutôt que les dates de publication officielles.

1. Title: [Title: Nosocomial aspergillosis and building construction](#)

Author(s): Haiduven D

Source: MEDICAL MYCOLOGY Volume: 47 Pages: S210-S216 Supplement: Suppl. 1

Published: 2009

2. Title: [A prospective survey of air and surface fungal contamination in a medical mycology laboratory at a tertiary care university hospital](#)

Author(s): Sautour M, Dalle F, Olivieri C, et al.

Source: AMERICAN JOURNAL OF INFECTION CONTROL Volume: 37 Issue: 3 Pages: 189-194 Published: APR 2009

6. Title: [A 1-year Aspergillus terreus surveillance study at the University Hospital of Innsbruck: molecular typing of environmental and clinical isolates](#)

Author(s): Blum G, Perkhofer S, Grif K, et al.

Source: CLINICAL MICROBIOLOGY AND INFECTION Volume: 14 Issue: 12 DOI: 10.1111/j.1469-0691.2008.02099.x Published: DEC 2008

pjh : Par exemple, dans cet article, les auteurs présentent comme banale et bien connue l'association rénovation et contamination :

« The mean Aspergillus spp. load of 20.3 CFU/m³ found in this study was higher than the 6.8 CFU/m³ reported elsewhere. This may be explained by ongoing renovation and construction within the UHI during sample collection. Several studies have confirmed that **renovation leads to a higher density of viable conidia** [une variété de champignon] in the outdoor settings and in non-HEPA protected areas inside [16,18] ». [pjh : je souligne]

Et Blum et al. citent, avec les références n° 16 et 18 :

Cornet M, Levy V, Fleury L et al. Efficacy of prevention by high-efficiency particulate air filtration or laminar airflow against Aspergillus airborne contamination during hospital renovation. Infect Control Hosp Epidemiol 1997; 20: 508–513.

Arnou PM, Anderson RL. Pulmonary aspergillosis during hospital renovation. Am Rev Respir Dis 1978; 118: 49–53.

7. Title: [Environmental sampling of particulate matter and fungal spores during demolition of a building on a hospital area](#)

Author(s): Hansen D, Blahout B, Benner D, et al.

Source: JOURNAL OF HOSPITAL INFECTION Volume: 70 Issue: 3 Pages: 259-264
Published: NOV 2008

12. Title: [Fungal infections after haematology unit renovation: evidence of clinical, environmental and economical impact](#)

Author(s): Araujo R, Carneiro A, Costa-Oliveira S, et al.

Source: EUROPEAN JOURNAL OF HAEMATOLOGY Volume: 80 Issue: 5 Pages: 436-443
Published: MAY 2008

14. Title: [Invasive pulmonary aspergillosis in neutropenic patients and the influence of hospital renovation](#)

Author(s): Pini G, Faggi E, Donato R, et al.

Source: MYCOSES Volume: 51 Issue: 2 Pages: 117-122 Published: MAR 2008

15. Title: [Prospective survey of indoor fungal contamination in hospital during a period of building construction](#)

Author(s): Sautour M, Sixt N, Dalle F, L'Ollivier C, Calinon C, Fourquenet V, Thibaut C, Jury H, Lafon I, Aho S, Couillault G, Vagner O, Cuisenier B, Besancenot JP, Caillot D, Bonnin A

Source: JOURNAL OF HOSPITAL INFECTION Volume: 67 Issue: 4 Pages: 367-373 Published: DEC 2007

18. Title: [Effect of antimicrobial prophylaxis on the incidence of infections in clean surgical wounds in hospitals undergoing renovation](#)

Author(s): Iribarren O, Araujo M

Source: INFECTION CONTROL AND HOSPITAL EPIDEMIOLOGY Volume: 27 Issue: 12 Pages: 1372-1376 Published: DEC 2006

19. Title: [Clustering of invasive Aspergillus ustus eye infections in a tertiary care hospital: A molecular epidemiologic study of an uncommon species](#)

Author(s): Saracli MA, Mutlu FM, Yildiran ST, et al.

Source: MEDICAL MYCOLOGY Volume: 45 Issue: 4 Pages: 377-384 Published: 2007

21. Title: [Construction: A model program for infection control compliance](#)

Author(s): Kidd, Francine, Buttner, Clark, Kressel, Amy B.

Source: AMERICAN JOURNAL OF INFECTION CONTROL Volume: 35 Issue: 5 Pages: 347-350 Published: JUN 2007

pjh : C'est probablement le premier article qui avait attiré mon attention sur cette question de la propagation des infections liée à des travaux de rénovation, avant que je ne me rende compte de la récurrence de ce thème.

Abstract: Issue: In the 21st century, one of the most challenging tasks for the infection control practitioner (ICP) is establishing collegiality and trust with contractors, architects, maintenance and engineering personnel [...].

22. Title: [Undetected Bacillus pseudo-outbreak after renovation work in a teaching hospital](#)

Author(s): Ohsaki Y, Koyano S, Tachibana M, et al.

Source: JOURNAL OF INFECTION Volume: 54 Issue: 6 Pages: 617-622 Published: JUN 2007

La liste pourrait sans doute s'allonger mais je crois que ce serait inutile (de s'amuser et) d'en rajouter. Manifestement, entreprendre la rénovation d'un hôpital n'est déjà pas une sinécure. Pourquoi donc s'acharner et faire des efforts pour se compliquer la vie encore un peu plus? Comme le rapport tardait à être complété, je n'ai pas pu résister et je suis retourné voir, au même endroit et avec la même stratégie de recherche (cooccurrence des mots « hospital » et « renovation » dans l'article); le 14 octobre 2009, un seul article s'était ajouté à la liste :

Title: [A Study of Air Microbe Levels in Different Areas of a Hospital](#)

Author(s): Ortiz G, Yague G, Segovia M, et al.

Source: CURRENT MICROBIOLOGY Volume: 59 Issue: 1 Pages: 53-58 Published: JUL 2009

Bibliographie

- Afsset. (2009). *Les radiofréquences : mise à jour de l'expertise relative aux radiofréquences, l'Afsset recommande de réduire les expositions*, <http://www.afsset.fr/index.php?pageid=452&newsid=497&MDLCODE=news>;
- Afsset. (2009). *AVIS de l'Agence française de sécurité sanitaire, de l'environnement et du travail. Concernant la mise à jour de l'expertise relative aux radiofréquences*, Maisons-Alfort : Afsset, http://www.afsset.fr/upload/bibliotheque/403036549994877357223432245780/09_10_ED_Radiofrequences_Avis.pdf, 22 p.
- Agence des PPP. APPPQ. (2009). PRÉCISIONS RELATIVEMENT AUX MODIFICATIONS APPORTÉES À L'APPEL DE PROPOSITIONS POUR LA RÉALISATION DU CENTRE UNIVERSITAIRE DE SANTÉ MCGILL, MONTRÉAL, le 13 oct. /CNW Telbec/ <http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Octobre2009/13/c6290.html>
- Agence des PPP. (2008). *Appel de manifestation d'intérêt pour la conception, la construction, la rénovation, le financement et l'entretien de l'agrandissement et de la rénovation de l'Hôtel-Dieu de Québec du Centre hospitalier universitaire de Québec*, 30 juillet, 19 p. <http://www.seao.ca/OpportunityPublication/avisconsultes.aspx?Itemid=c66abe44-a0db-4167-ae4-1ab62c0071dc>
- Agence des PPP. Partenariats public-privé. (2007). *Consortiums Qualifiés pour les projets PPP : - Campus Glen [CUSM] - Centre hospitalier du CHUM - Centre de recherche du CHUM*, 14 novembre, Québec : Agence des partenariats public-privé du Québec, 40 p. http://www.ppp.gouv.qc.ca/admin/Fichiers/Presentation_tous_les_candidats_CHUs%20pour%20site%20web_v2.pdf
- Agence des partenariats public-privé du Québec (PPP Québec), « [1- Qu'est-ce qu'un partenariat public-privé ?](#) », question n°1 de la foire aux questions, http://www.ppp.gouv.qc.ca/index.asp?page=question_1_fr&lang=fr
- Agence des partenariats public-privé du Québec (PPP Québec), « [6- Est-ce que les PPP coûtent plus cher à l'État que le mode conventionnel ?](#) », question n°6 de la foire aux questions, http://www.ppp.gouv.qc.ca/index.asp?page=question_6_fr&lang=fr
- Airey, Philip, Susannah Drazin, Ben Morris, Christina Petzold et James Robertson avec la collaboration de Sophia Collingwood, Adrian D'Souza, Vicky Ingle, Nathan Martin et Liam Warboys. (2008). *Making changes in Operational PFI Projects*, REPORT BY THE COMPTROLLER AND AUDITOR GENERAL | HC 205 Session 2007-2008 | Londres: NAO (National Audit Office), 36 p. http://www.nao.org.uk/publications/0708/making_changes_in_operational.aspx.

- Amojelar, Darwin G. (2009). « Unsolicited infrastructure projects prone to corruption, says World Bank », *The Manila Times*, lundi le 4 mai, <http://www.istockanalyst.com/article/viewiStockNews/articleid/3215745>.
- « Ajout de 200 places d'hébergement et de soins de longue durée -- LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC DONNE LE COUP D'ENVOI AUX TRAVAUX DE CONSTRUCTION », communiqué de presse diffusé par CNW Telbec, 24 avril 2009, <http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Avril2009/24/c4921.html>
- Arcand, Denys. (2003). *Les Invasions barbares* (scénario), Boréal. <http://french.imdb.com/title/tt0338135/combined>
- Atun, Rifat A. et Martin McKee. (2005). « Editorial. Is the private finance initiative dead? », *BMJ* 2005;331:792-793 (8 October), doi:10.1136/bmj.331.7520.792 <http://www.bmj.com/cgi/content/full/331/7520/792>
- Aubin, Henry. (2009). « It's not too late to return to the traditional way of building hospitals. Abandon the PPPs, *The Gazette*, 21 novembre, p.B-7
- Audit Commission. 2003. — PFI in schools. http://www.audit-commission.gov.uk/Products/NATIONAL-REPORT/D7701D4F-C130-4BA6-B10D-6D0644BDAA98/pfi_briefing.pdf, cité in Internationale de l'Éducation. (2009). *Public Private Partnerships in Education*, 186 p., p.38-39 <http://www.ei-ie.org/en/news/show.php?id=1039&theme=gats&country=global>
- « AZURIX CORP. acquires Philip Utilities Management Corporation, integrated water and wastewater services provider », <http://www.waternunc.com/gb/EnrAz03.htm>
- Barlow, James et Martina Köberle-Gaiser. (2008). « The private finance initiative, project form and design innovation: The UK's hospitals programme », *Research Policy*, vol. 37, n° 8 (septembre), p. 1392-1402
- Barlow, James et Martina Köberle-Gaiser. (2009). « Delivering Innovation in Hospital Construction: contracts and collaboration in the UK's private finance initiative hospitals program », *California Management Review*, vol.51, n°2 (hiver), p.126-143
- Barraqué, Bernard. (1995). *Les politiques de l'eau en Europe*, Paris: La Découverte, coll. «Recherches», 303 p.
- Barrière, Caroline. (2009). « L'ascenseur est trop petit pour les civières », *Le Droit*, 9 septembre. <http://www.cyberpresse.ca/le-droit/actualites/gatineau-ouataouais/200909/09/01-900174-lascenseur-est-trop-petit-pour-les-civieres.php>
- BBC (2009). « Treasury 'manipulating' PFI books », *BBC*, 23 juin, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/8112758.stm
- BBC. (2009) « PFI hospital 'costing £20m more' », *BBC*, 1^{er} juin, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/norfolk/8077611.stm

- BBC. (2007). « [PFI Hospitals 'Hit Patient Care'](http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/file_on_4/6740895.stm) », *BBC News*, 12 juin, http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/file_on_4/6740895.stm
- BBC. (2006). « 'Reverse' casualty unit downgrade », *BBC News*, mercredi le 6 décembre, http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/scotland/glasgow_and_west/6212940.stm
- BBC. « Police and demonstrators clash in Trafalgar Square during rioting, which arose from a demonstration against the Poll Tax, 31 March 1990. » http://www.bbc.co.uk/london/content/image_galleries/london_thru_lens_gallery.shtml?10
- Beckett, Mehalah, Susannah Drazin, David Finlay, Hannah Kingsley-Smith, Nathan Martin, Rachel Neathey, James Robertson et Mark Wynniatt. (2009). *Performance of PFI Construction. A review by the private finance practice*, Londres: National Audit Office (NAO), (octobre) 36 p.
- Begles, Dominique. (1994). « Un grand patron pris dans la tourmente de l'affaire Carignon », *L'Humanité*, 15 septembre, <http://www.humanite.fr/journal/1994-09-15/1994-09-15-708069>
- Bélaïr-Cirino, Marco. (2009). « Les médecins de Sacré-Coeur veulent protéger l'entente avec la clinique privée RocklandMD », *Le Devoir*, 11 septembre, <http://www.ledevoir.com/2009/09/11/266442.html>
- Béland, François, André-Pierre Contandriopoulos, Amélie Quesnel-Vallée et Lionel Robert. (dir.) (2008). *Le privé dans la santé. Les discours et les faits*, Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 475 p.
- Belley, Serge, Laurence Bherer, Guy Chiasson, Jean-Pierre Collin, Pierre Hamel, Pierre J. Hamel et Mathieu Rivard, (2009). « Administration in Québec: Organization, Operations and Trends », in Sancton, Andrew et Robert Young. (dir.) *Foundations of Governance : municipal government in Canada's provinces*, Toronto: University of Toronto Press, xii et 544 p., p.70-137.
- Bergeron, Jacques et al. (2009). *Rapport du vérificateur général au conseil municipal et au conseil d'agglomération sur la vérification de l'ensemble du processus d'acquisition et d'installation de compteurs d'eau dans les ICI ainsi que de l'optimisation de l'ensemble du réseau d'eau de l'agglomération de Montréal*, Montréal : Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal, v et 170 pages, http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/VERIFICATEUR_FR/MEDIA/DOCUMENTS/RAPPORT_COMPTEURS_EAU.PDF
- Bernard (Séguin), Francine et Pierre J. Hamel. (1982). « Vers une déprofessionnalisation de la profession comptable ? », *Sociologie du travail*, n° 2/82, p.117-134.
- Bernier, Maxime. (2009). « Liberté et responsabilité: deux concepts fondamentaux », 21 août, <http://www.maximebernier.com/2009/08/liberteresponsabilite/>

- Bernier, Maxime. (2009). « La croissance de l'État au 20e siècle et l'importance de débattre des idées », 31 juillet, <http://www.maximebernier.com/2009/07/idees/>
- Bernier, Maxime. (2009). « De gauche ou de droite? », 20 juillet, <http://www.maximebernier.com/2009/07/gauchedroite/>
- Bezançon, Xavier. (2004). *2000 ans d'histoire du partenariat public-privé pour la réalisation des équipements et services collectifs*, préface d'Alain Madelin, Paris : Presses de l'ENPC, 284 p.
- Boag, Gemma et David A McDonald. (2010). « A Critical Review of Public-Public Partnerships in Water Services », *Water Alternatives*, vol. 3, n°. 1, février, http://www.municipalservicesproject.org/sites/default/files/A_critical_review_of_public-public_partnerships_in_water_services_-_Water_Alternatives_-_Issue_3,_Number_1,_Feb_2010_0.pdf
- Bôle, N., B. Lepage, F. Bianchetti, Y. Rochais et S. Kessler. (2008). « Restructuration du plateau technique interventionnel du centre hospitalier universitaire Vaudois (CHUV), Suisse », *IRBM (Innovation et Recherche en Biologie et Médecine)*, Vol. 29, n° 1 (mars), Pages 1-74 p.59-67, mis en ligne le 12 février.
- Bolton, James, Peter Gratzke, Joseph Holden, Colin Ratcliffe, Jon Riley et Richard Wade, sous la direction de Patricia Leahy. (2009). *The Department for Transport: The failure of Metronet*, Londres : National Audit Office (NAO), 55 p., http://www.nao.org.uk/publications/0809/the_failure_of_metronet.aspx. Voir également Executive Summary. National Audit Office Report. *The Department for Transport: The failure of Metronet*. 2009, http://www.nao.org.uk/publications/0809/the_failure_of_metronet.aspx
- Bombardier. (2007). [Deuxième rapport intérimaire - Trimestre clos le 31 juillet 2007](http://www.bombardier.com/fr/bombardier/relations-avec-les-investisseurs/resultats-financiers), 2007-07-31, <http://www.bombardier.com/fr/bombardier/relations-avec-les-investisseurs/resultats-financiers>
- Boulet, Julie. Conférence de presse de M^{me} Julie Boulet, ministre des Transports, *Le point sur le dossier de l'échangeur Turcot, à Montréal*, le jeudi 23 octobre 2008 <http://www.assnat.qc.ca/FRA/conf-presse/2008%5C081023JB.HTM>
- Bourdon, Marie-Claude. (2009). « Une bonne affaire, les PPP? », *RND, (Réfléchir, Nuancer, Débattre)*, vol.107, n° 2, p.2-5.
- Bowcott, Owen. (2009). « PFI has been a wasteful way to build new hospitals, says study », *The Guardian*, 1^{er} juin, <http://www.guardian.co.uk/society/2009/jun/01/nhs-health>
- Boyer, Marcel. (2009). « Soyons courageux. Plus les ouvrages sont complexes, plus les avantages des PPP sont importants », *La Presse*, 13 juin, p. A36

- Branigan, Tania. (2009). « Ministers given a warning on 'emergency' plans to rescue public services », *The Guardian*, 26 juin, <http://www.guardian.co.uk/politics/2001/jun/26/uk.Whitehall1>
- Braverman, Harry. (1976) *Travail et capitalisme monopoliste*, Paris, Maspero, 361 p.; version française de Braverman, Harry. (1974). *Labor and Monopoly Capital: The Degradation of Work in the Twentieth Century*, New York: Monthly Review Press.
- Breton, Brigitte. (2009). « Douteux calculs », *Le Soleil*, samedi 21 novembre, <http://www.cyberpresse.ca/le-soleil/opinions/editoriaux/200911/19/01-923280-douteux-calculs.php>
- Breton, Pascale. (2009). « CHUM: la souplesse doit primer, croit Christian Paire », *La Presse*, jeudi le 8 octobre, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/sante/200910/08/01-909482-chum-la-souplesse-doit-primer-croit-christian-paire.php>
- Breton, Pascale. (2009). « Une technologie révolutionnaire pour les opérations », *La Presse*, 24 juin, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/sante/200906/24/01-878408-une-technologie-revolutionnaire-pour-les-operations.php>
- Brooks, Mick. (2002). [Private Finance Initiative: Britain leads the way - to disaster!](http://www.marxist.com/private-finance-initiative140702.htm), mercredi le 10 juillet, <http://www.marxist.com/private-finance-initiative140702.htm>
- Bureau du vérificateur général de l'Ontario, *Rapport 2008*, chapitre 3, section 3.03 « Projet des partenariats entre les secteurs public et privé de l'Hôpital de Brampton » http://www.auditor.on.ca/fr/rapports_fr/fr08/303fr08.pdf
- Bussièrès, Ian. (2009). « L'Hôtel-Dieu de Québec: le CHUQ revoit ses plans d'agrandissement », *Le Soleil*, samedi le 21 novembre, <http://www.cyberpresse.ca/le-soleil/actualites/sante/200911/20/01-923685-lhotel-dieu-de-quebec-le-chuq-revoit-ses-plans-dagrandissement.php>
- Cabu. (2008). Dessin paru dans *Le Canard enchaîné*, XCII, n° 4553, 30 janvier, p.4, reproduit notamment dans <http://csht.medicalistes.org/spip.php?article335>
- Caisse de dépôt et placement du Québec. (2006). « Les infrastructures, un secteur de choix pour les investisseurs institutionnels », *Perspectives*, vol.2, n°1, p. 1-3 http://www.cdp.ca/media/Perspective_printemps06_fr.pdf
- Calla, Cécile. (2007). « Le géant allemand Siemens sous le feu des accusations de corruption et de fraudes », *Le Monde*, 17 février, <http://www.lemonde.fr/web/article/0,1-0@2-3234,36-868266@51-868374,0.html>
- Campbell, Ian. (2009). « L'ombre de "TINA" flotte sur les dépenses publiques britanniques », Traduction de [Christine Lahuec](#), *Le Monde*, vol. LXV, n° 20107, daté du 17 septembre, p.20 LE MONDE | 16.09.09 | 15h21 <http://www.lemonde.fr/la-crise-financiere/article/2009/09/16/l-ombre-de-tina-flotte->

[sur-les-depenses-publiques-britanniques_1241243_1101386.html#ens_id=1238037](http://www.gouvernement.qc.ca/actualites/quebec-canada/politique-quebecoise/200906/22/01-878074-charest-enterre-les-ppp.html#ens_id=1238037)

- Carrell, Severin. (2008). « Scotland to build £842m 'health campus' without private funding », *The Guardian*, 23 avril, <http://www.guardian.co.uk/society/2008/apr/23/nhs.health2>
- Castonguay, Claude, Joanne Marcotte et Michel Venne. (2008). *En avoir pour notre argent. Des services accessibles aux patients. Un financement durable. Un système productif. Une responsabilité partagée*, rapport du groupe de travail sur le financement du système de santé, 317 p. http://www.financementsante.gouv.qc.ca/fr/rapport/pdf/RapportFR_FinancementSante.pdf
- Cattapan, François. (2007). « Le CRCEO primé pour sa structure d'acier », article mis en ligne le 24 novembre, *Le Journal de l'Habitation*, <http://www.journalhabitation.com/article-161176-Le-CRCEO-prime-pour-sa-structure-dacier.html>
- Cazes, Jean. (2005). « L'Hôtel-Dieu de Québec veut devenir un grand centre de cancérologie ultra-moderne » (Mise à jour), *Québec urbain*, le 4 novembre 2005 <http://www.quebecurbain.qc.ca/2005/11/04/lhotel-dieu-de-quebec-veut-devenir-un-grand-centre-de-cancerologie-ultra-moderne-mise-a-jour/>
- Centre hospitalier universitaire de Québec (CHUQ). (2008). *Rapport à la communauté 2007-2008*, 46 p., p.13 reproduite ici à la page 227. http://www.chuq.qc.ca/NR/rdonlyres/27654906-8EC7-44B4-B218-9E9377FE9BB3/0/rapport_annuel2007_2008.pdf
- Centre hospitalier universitaire de Québec - Le Gouvernement du Québec donne le coup d'envoi au projet du pavillon de l'Hôtel-Dieu de Québec, QUÉBEC, le 30 juillet 2008 /CNW Telbec/, <http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Juillet2008/30/c8520.html>
- Chaignon, Alexandra. (2009). « La T2A, un mal qui ronge l'hôpital », *L'Humanité*, 13 mai 2009, http://www.humanite.fr/2009-05-13_Politique_La-T2A-un-mal-qui-ronge-l-hopital
- Chamberland, Martin. Photo de Pierre Lefebvre, archives La Presse, photo attenante à l'article de Lessard, Denis. (2009). « Charest enterre les PPP », publié le 22 juin 2009 à 23h02 | Mis à jour le 23 juin 2009 à 08h34, *La Presse*, 23 juin, p.A-6 <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/politique-quebecoise/200906/22/01-878074-charest-enterre-les-ppp.php>
- Champagne, François. (2007). « L'illusion du privé », *Relations*, n° 717 (juin), p.15-17. http://www.revuerelations.qc.ca/relations/archives/themes/textes/sante/sant_cham_0706.htm

- Chapleau, Serge. (2009). Caricature de Gérald Tremblay, maire de Montréal, observant un compteur qui s'est transformé en bombe à retardement, parue dans *La Presse*, 23 septembre.
- Chouinard, Tommy. (2009). « Le CHUM sera construit en PPP, dit Gagnon-Tremblay », *La Presse*, mercredi le 23 septembre, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/sante/200909/23/01-904772-le-chum-sera-construit-en-ppp-dit-gagnon-tremblay.php>
- Chouinard, Tommy. (2009). « Le projet Turcot pourrait coûter deux fois plus cher que prévu », *La Presse*, 18 juin, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/politique-quebecoise/200906/18/01-876731-le-projet-turcot-pourrait-couter-deux-fois-plus-cher-que-prevu.php>
- Chouinard, Tommy. (2009). « CHUM: Bolduc envisage de renoncer au PPP », *La Presse*, 17 juin, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/sante/200906/16/01-876286-chum-bolduc-envisage-de-renoncer-au-ppp.php>
- CHUM centre-ville*, avril 2009, spécial étape clé, p.4
http://www.chumtl.qc.ca/userfiles/Image/CHUM%20centre-ville/Journal%20CHUM%20centre-ville/CCV-avril-2009_edition-speciale.pdf
- Citizens Budget Commission. (2008). *How public-private partnerships can help New York address its infrastructure needs*, novembre, http://nysamcommission.org/pdf/PRELIMINARY_REPORT_FINAL.pdf; http://nysamcommission.org/pdf/PPP_FINAL.pdf
- Committee of Public Accounts. (2003). *Delivering better value for money from the Private Finance Initiative*, Twenty-eighth Report of Session 2002-03, HC 764, Londres: House of Commons, p.3, 7 et 17
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmpubacc/764/764.pdf>
- Corriveau, Jeanne Avec la collaboration de Marco Bélair-Cirino. (2009). « Tremblay fait tomber deux têtes. Le contrat des compteurs d'eau sera annulé... après les élections », *Le Devoir*, mercredi le 22 septembre, <http://www.ledevoir.com/2009/09/23/268248.html>
- Corriveau, Jeanne, avec la collaboration de Marco Bélair-Cirino. (2009). « Trop chers, les compteurs d'eau », *Le Devoir*, mardi le 22 septembre, <http://www.ledevoir.com/2009/09/22/268090.html>
- Côté, Charles. (2009). « A25: 15 millions de travaux sans appel d'offres », *La Presse*, 21 avril, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/national/200904/20/01-848577-a25-15-millions-de-travaux-sans-appel-doffres.php>
- Cour des Comptes. (2008). *Rapport public annuel 2008*, 1^{ère} partie : « Observations des juridictions financières », 694 p.
<http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPA/RPA-integral1.pdf>

- « Critères de convergence », *Wikipédia*,
http://fr.wikipedia.org/wiki/Crit%C3%A8res_de_Maastricht
- Crouzet, Frédéric. (1998). "TCL : attention, chasse gardée", *Lyon Capitale*, n°201, 9 décembre), p.7
- « Le CUSM annoncera bientôt la proposition gagnante pour le Campus Glen »,
 MONTRÉAL, le 16 sept. 2009 /CNW Telbec,
<http://www.newswire.ca/en/releases/archive/September2009/16/c5981.html>
- Damsell, Keith. (2007). «Water fund seeks to quench investor thirst », *The Globe and Mail*, 22 Feb, P. B19,
<http://www.globefund.com/servlet/story/GFGAM.20070222.RWATER22/GFStory/>
- Davis, Anna. (2009). « Repairs at 4-year-old hospital », *London Evening Standard*, mardi le 10 novembre, <http://www.thisislondon.co.uk/standard/article-23767047-repairs-at-4-year-old-hospital.do>
- Davis, Jacky. (2009). « I recently met Paul Corrigan... », *The Guardian*, 25 avril,
<http://www.guardian.co.uk/society/2009/apr/25/letters-economy-nhs-privatisation>
 (http://www.bma.org.uk/about_bma/chief_officers/index.jsp).
http://en.wikipedia.org/wiki/Paul_Corrigan
- De Guzman, Mari-Len. (2007). « Brampton gets \$550M health care facelift », *it World Canada*, à l'époque *ComputerWorld Canada*, 15 Octobre,
<http://www.itworldcanada.com/Pages/Docbase/ViewArticle.aspx?id=idgml-98ed1a50-83c3-4aae-b181-58e5dafed118>
- Deloitte. (2008). *Building flexibility. New delivery models for public infrastructure projects*, Deloitte & Touche, 24 p.
http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/UK_GPS_Building_flexibility.pdf
- Denis, Marie-Maud. (2009). « Construction. Une collusion qui coûte cher », jeudi 15 octobre, SRC, <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/societe/2009/10/14/002-construction-collusion.shtml>
- Denoncourt, Frédéric. (2009). « Agrandissement de L'Hôtel-Dieu: Bolduc priorise toujours le mode PPP », *Le Soleil*, dimanche le 22 novembre, <http://www.cyberpresse.ca/le-soleil/actualites/la-capitale/200911/21/01-923914-agrandissement-de-lhotel-dieu-bolduc-priorise-toujours-le-mode-ppp.php>
- De Serres, Andrée. (2008). *La structuration des partenariats public-privé dans le contexte québécois*, Cahier de recherche GIREF 01-2008 (Groupe international de recherche en éthique financière et fiduciaire), 46 p., p.17
<http://www.esg.uqam.ca/recherche/document/2008/giref%2001-2008.pdf>
- Dixon, Peter. (2009). « We can't fool ourselves – PFI is a liability », *The Guardian*, vendredi le 13 novembre,
<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/nov/13/pfi-hospitals>

- Dorchies, Pierre T. (2006). « [Le projet de Saint-Louis-de-France, bilan après 6 ans](#) », le titre apparaissant sur le document même est plutôt : « Saint-Louis-de-France, Rénovation du réseau routier collecteur. Bilan de l'expérience de partenariat après 6 ans », dans le cadre du colloque *Infra 2006*, organisé par le CERIU (Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines), Québec, 21 novembre 2006, 18 p. (la reproduction du texte est disponible sur disque auprès du CERIU)
- Drouet, Dominique (1995). «Les réseaux d'eau et d'assainissement» in Le Duc, Michel, et al. (1995). *Services publics de réseau et Europe. Les exemples de l'Allemagne, de l'Espagne, de l'Italie et du Royaume-Uni (fer, route et eau-assainissement)*, Paris: La Documentation française, 180 p., p.161-174.
- Duchaine, Gabrielle. (2009). « [Les chirurgies privées à l'hôpital du Sacré-Cœur décriées](#) », *Rue Frontenac*, 9 avril, <http://www.ruefrontenac.com/nouvelles-generales/sante/3510-gabrielle-duchaine-sacre-coeur>
- Dufresne, Julie. (2007). « Hôtel-Dieu de Québec. L'agrandissement compromis », *SRC*, 12 juillet, [Julie Dufresne explique les réserves de la Commission des biens culturels http://www.radio-canada.ca/regions/Quebec/2007/07/12/007-hotel_dieu_agrandissement.shtml](http://www.radio-canada.ca/regions/Quebec/2007/07/12/007-hotel_dieu_agrandissement.shtml)
- Duhamel, Alain. (2009). « Les ingénieurs-conseils du pays se penchent sur la formule des partenariats public et privé (PPP) », *Les Affaires*, samedi 10 octobre, p. 58
- Dutrisac, Robert. (2009). « Centres hospitaliers universitaires - L'Agence des PPP a faussé les analyses », *Le Devoir*, 19 novembre, <http://www.ledevoir.com/societe/sante/277551/centres-hospitaliers-universitaires-l-agence-des-ppp-a-fausse-les-analyses>
- Dutrisac, Robert. (2008). « Un autre hôpital sera réalisé en mode PPP », *Le Devoir*, 17 juin, p. A-3 Photo aérienne reproduite de <http://www.crhdq.ulaval.ca/client/fr/accueil.html>
- Dutrisac, Robert et Kathleen Lévesque. (2009). « CHUM et CUSM: Québec fonce avec les PPP », *Le Devoir*, 20 novembre, <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/277608/chum-et-cusm-quebec-fonce-avec-les-ppp>
- Éditorial. (2009). « Private finance initiative. After alchemy », *The Guardian*, mardi le 3 février, <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/feb/03/pfi-labour>
- Edwards, Chris. (2009). *Private Gain and Public Loss; the Private Finance Initiative (PFI) and the Norfolk and Norwich University Hospital (NNUH); a Case Study*, 108p. [en ligne depuis juin], <http://www.uea.ac.uk/dev/faculty/Edwards>
- Esterl, Mike.. (2006). « Dry Hole: Great Expectations For Private Water Fail to Pan Out. Under Fire, Germany's RWE Plans to Exit U.S. Market; Global Ambitions Thwarted. An Uprising in California Town », *The Wall Street Journal*, 26 Juin, p.A1 <http://www.post-gazette.com/pg/06177/701300-28.stm>

- Evans, Robert G. (2009). « Désaccords sur fond économique », *Le Devoir*, 24 novembre, <http://www.ledevoir.com/societe/sante/277854/desaccords-sur-fond-economique>
- Ficek, Isabelle. (2009) « Quatre candidats retenus pour la bataille de l'eau en Ile-de-France », 22 juillet, <http://www.lesechos.fr/info/energie/02075483305-quatre-candidats-retenus-pour-la-bataille-de-l-eau-en-ile-de-france.htm>.
- Le ministre Flaherty applaudit au progrès du développement du marché canadien des partenariats public-privé*, Ottawa, le 15 septembre 2009 2009-086
<http://www.fin.gc.ca/n08/09-086-fra.asp>
- Flaherty, Jim. (2006). *Avantage Canada – Bâtir une économie forte pour les Canadiens et La Mise à jour économique et financière* (Document déposé parallèlement à [La Mise à jour économique et financière 2006](#))
Chapitre 4 « Investir en vue d'une croissance durable », Dernière mise à jour : 2006-11-23, <http://www.fin.gc.ca/ec2006/plan/plc4f.html>
- Fletcher, Nick. (2009). « Carillion counts the cash as it sells PPP stakes at a profit », *The Guardian*, lundi 7 décembre,
<http://www.guardian.co.uk/business/marketforceslive/2009/dec/07/carillion>
- Flyvbjerg, Bent, Mette K. Skamris Holm, and Søren L. Buhl. (2005). « The Case of Transportation », *Journal of the American Planning Association*, vol.71, n°2, p.131-146, <http://dx.doi.org/10.1080/01944360508976688>
- Flyvbjerg, Bent, Mette K. Skamris Holm, and Søren L. Buhl. (2002). « Cost underestimation in public works projects: Error or lie? », *Journal of the American Planning Association*, vol.68, n° 3, p.279–295,
<http://dx.doi.org/10.1080/01944360208976273>
- Fortin, Pierre, Robert Gagné, Luc Godbout et Claude Montmarquette). (2010). *Le Québec face à ses défis*, fascicule 2 : « Des pistes de solution : mieux dépenser et mieux financer nos services publics », Québec : Ministère des Finances, 94 p.
<http://consultations.finances.gouv.qc.ca/media/pdf/le-quebec-face-a-ses-defis-fascicule-2.pdf>
- Fougères, Dany. (2004). « De l'eau partout pour tous. La naissance du service d'eau universel à Montréal au milieu du xix^e siècle », *Flux*, n° 55 (janvier-mars), p. 30-42
- Fougères, Dany. (2004a). *L'approvisionnement en eau à Montréal. Du privé au public, 1796-1865*, coll. « Cahiers des Amériques », Sillery, Septentrion, 472 p.
<http://www.septentrion.qc.ca/fr/catalogue/2139.html>
- Francoeur, Louis-Gilles. (2008). « Les travaux de l'autoroute 25 sont commencés », *Le Devoir*, vendredi, 22 février, p. A4
- Francoeur, Louis-Gilles. (2007). « Le PPP de l'A25: zéro économies. Un chercheur de l'INRS démolit l'argument officiel », *Le Devoir*, 20 novembre, p. A1

- Froment, Dominique. (2009). « Le projet le mieux géré... le métro à Laval! », *les affaires.com* . 4 février, <http://www.lesaffaires.com/secteurs-d-activite/aeronautique-et-aerospatiale/le-projet-le-mieux-g%26eacuter%26eacute%26hellip-le-m%26eacutetro-%26agrave-laval/488750>
- Froud, Julie et Jean Shaoul. (2001). « Appraising and evaluating PFI for NHS hospitals », *Financial Accountability & Management*, vol.17, n°3, (août), 0267-4424, p.247-270
- Gagnon, Karine. (2009). « Super PEPS: Réglé une fois pour toutes! », *Le Journal de Québec*, 12 juin, <http://lejournaldequebec.canoe.ca/journaldequebec/actualites/regional/archives/2009/06/20090611-221122.html>
- Gagnon, Karine. (2009). « Musée des Beaux-Arts du Québec. Un premier concours d'architecture international », *Le Journal de Québec*, 21/05/2009, <http://lejournaldequebec.canoe.ca/journaldequebec/actualites/regional/archives/2009/05/20090521-214242.html>
- Gaudreau, Valérie. (2009). « Agrandissement de L'Hôtel-Dieu de Québec: des munitions pour les opposants au PPP », *Le Soleil*, samedi le 21 novembre, <http://www.cyberpresse.ca/le-soleil/actualites/sante/200911/20/01-923686-agrandissement-de-lhotel-dieu-de-quebec-des-munitions-pour-les-opposants-au-ppp.php>
- Gaudreau, Valérie. (2009). « Modernisation de L'Hôtel-Dieu: «les PPP ne sont pas une religion» », *Le Soleil*, 12 juin, p.2 <http://www.cyberpresse.ca/le-soleil/actualites/la-capitale/200906/11/01-874931-modernisation-de-lhotel-dieu-les-ppp-ne-sont-pas-une-religion.php>
- Gaudreau, Valérie. (2009). « Modernisation de L'Hôtel-Dieu: la facture augmente, selon le syndicat du CHUQ », *Le Soleil*, 12 juin, <http://www.cyberpresse.ca/le-soleil/actualites/la-capitale/200906/11/01-874930-modernisation-de-lhotel-dieu-la-facture-augmente-selon-le-syndicat-du-chuq.php>
- Gervais, Lisa-Marie. (2009). « La CSN réclame l'arrêt du transfert de chirurgies vers le privé », *Le Devoir*, 10 avril, p.A-4
- Gilbert, Erika. (2009). « Failing grade for public-private partnership hospitals », *CMAJ (Canadian Medical Association Journal)* CMAJ • February 17, 2009; 180 (4). <http://www.cmaj.ca/cgi/content/full/180/4/380>
- Hall, David. (2008). *PPPs in the EU -- a critical appraisal*, Greenwich: Public Services International Research Unit (PSIRU), Business School, University of Greenwich, 32 p. <http://www.psiru.org/>
- Hall, David, Emanuele Lobina, Violeta Corral, Olivier Hoedeman, Philip Terhorst, Martin Pigeon et Satoko Kishimoto. (2009). *Public-public partnerships (PUPs) in water*, Greenwich: Public Services International Research Unit (PSIRU), Business School, University of Greenwich, 18 p. <http://www.psiru.org/>

- Hamel, Pierre J. (2009). « Hypothéquer l'avenir en s'enfonçant dans un PPP? », *L'Aut'journal au jour le jour*, 10 mars, <http://www.lautjournal.info/default.aspx?page=3&NewsId=1450>, repris sur <http://www.vigile.net/Hypothequer-l-avenir-en-s>, d'abord posté sur le site *Économie autrement*, le 9 mars, <http://www.economieautrement.org/spip.php?article37>
- Hamel, Pierre J. (2009). « Un partenariat public privé (PPP) à Beloeil. Le projet de construction du Centre multifonctionnel et de réfection de la patinoire intérieure », posté sur le site *Économie autrement* le 28 avril, <http://economieautrement.org/spip.php?article59>;
- Hamel, Pierre J. (2008). « Public-Private Partnerships (P3s) and Municipalities », dans le cadre de la session « P3 Partnerships: How to Structure Them for Success », au congrès de l'Alberta Urban Municipalities Association (AUMA), présentation power point, Edmonton (1^{er} octobre) http://www.auma.ca/live/digitalAssets/22/22836_Hamel_P3s_AUMA_2008_10_01.pdf
- Hamel, Pierre J. (2008). « Les services d'eaux urbains. La privatisation connaîtrait-elle son Waterloo dans l'eau? », colloque *Privatization and Public Services: Towards a Critical Research Agenda*, Vancouver : Peter Wall Institute, University of British Columbia (mai).
- Hamel, Pierre J. (2007). *Les partenariats public-privé (PPP) et les municipalités : au-delà des principes, un bref survol des pratiques*, réalisé à la demande de la Fédération canadienne des municipalités (FCM), Montréal : Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM), INRS-Urbanisation, Culture et Société, 112 p., <http://www.ucs.inrs.ca/pdf/PPPMun.pdf>
- Hamel, Pierre J. (2005). « Quelques questions méthodologiques inconfortables en matière d'évaluation », présentation power point, colloque Infra 2005, Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines (CERIU), Montréal (novembre).
- Hamel, Pierre J. (2000). *Analyse comparée des recettes nettes obtenues de Stationnement de Montréal avec celles qui auraient pu être obtenues en conservant la gestion du stationnement en régie (1994-2024)*, pour le compte du vérificateur de la Ville de Montréal, Montréal : Groupe de recherche sur les infrastructures et les équipements urbains (GRIEU) et Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM), INRS-Urbanisation, 14p. <http://www.vrm.ca/stationnement.asp>
- Hamel, Pierre J. et Louis Carrier. (2006). « Les groupes européens de services urbains prennent position au Québec », *Organisations et territoires*, vol.15, no 1, p. 41-51 (une version augmentée, comprenant notamment une section méthodologique détaillée, est disponible en ligne : <http://www.inrs-ucs.quebec.ca/pdf/GroupesEuropeens.pdf>).

- Hamel, Pierre J. et Nancy Guénette (1994). « La concurrence entre le privé et le public », in Marcel Miramond et Thierry Prost, (dir.), *La vétusté des infrastructures urbaines*, actes du colloque tenu dans le cadre des Sixièmes Entretiens Jacques-Cartier, Lyon (décembre 1993), 362 p., pp.191-212. Version augmentée mise en ligne en 2008 : <http://www.ucs.inrs.ca/PDF/hull.pdf>
- Hamel, Pierre J. et Alain Sterck. (1999). « Les sociétés d'économie mixte au Québec : une entreprise peut-elle être transparente ? », in Sylvain Petitet et Denis Varaschin (dir.). *Intérêts publics et initiatives privées. Initiatives publiques et intérêts privés. Travaux et services publics en perspectives*, actes du colloque tenu dans le cadre des Onzièmes Entretiens du Centre Jacques Cartier, Lyon (décembre 1998), Vaulx-en-Velin : École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE) et Arras : Presses Universitaires d'Artois, 462 p., p.153-162
- Hamel, Pierre J. et Alain Sterck. (1997). *Analyse comparative de la gestion de l'eau dans divers pays*, pour le compte du ministère du Conseil exécutif, Montréal : Groupe de recherche sur les infrastructures et les équipements urbains (GRIEU), INRS-Urbanisation, 86 p., http://www.inrs-ucs.quebec.ca/pdf/rap1997_02.pdf
- Handfield, Catherine. (2009). « Collusion et corruption: les Québécois préoccupés », *La Presse*, vendredi 23 octobre, <http://www.cyberpresse.ca/dossiers/collusion-dans-la-construction/200910/23/01-914221-collusion-et-corruption-les-quebecois-preoccupes.php>
- Handfield, Catherine. (2009). « Autoroute 25: Québec devra payer 25 millions de plus », *La Presse*, 17 avril, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/politique-quebecoise/200904/17/01-847395-autoroute-25-quebec-devra-payer-25-millions-de-plus.php>
- Hellowell, Mark et Allyson M. Pollock. (2009). « [The private financing of NHS hospitals – politics, policy and practice](#) ». *Economic Affairs*, vol. 29, no 1 (mars), p. 13-19, <http://www.health.ed.ac.uk/CIPHP/>
- Helm, Toby et Philip Inman. (2009). « We'll bring a new model PFI, vows George Osborne », *The Observer*, dimanche le 15 novembre, <http://www.guardian.co.uk/politics/2009/nov/15/osborne-replace-pfi>
- Hencke, David. (2009). « Treasury rescues big building projects with £2bn injection », *The Guardian*, 3 mars, <http://www.guardian.co.uk/politics/2009/mar/03/treasury-economy-construction>
- Hencke, David. (2005). « Private-finance hospital 'putting lives at risk'. Widespread health and safety breaches at centre for mentally ill », *The Guardian*, 17 juin, <http://www.guardian.co.uk/uk/2005/jun/17/publicservices.politics>
- Hill, Amelia et Max Rashbrooke. (2009). « Cost of school rebuilding programme soars. Building Schools for the Future scheme is three years behind schedule », *The Observer*, 30 août, <http://www.guardian.co.uk/education/2009/aug/30/building-schools-future-planning-costs>

- Hill, Dave. (2009). « London Underground upgrades: PPP arbiter finds costs "much closer" to London Underground's estimate than to Tube Lines's says TfL », *The Guardian*, jeudi le 17 décembre, <http://www.guardian.co.uk/uk/davehillblog/2009/dec/17/london-underground-upgrades-cost-arbiter-publishes-draft-findings>
- Humpherson, Ed, David Finlay, Patricia Leahy et Joshua Reddaway, avec la collaboration de Manuel Llorca et de Michael Prest (NAO Private Finance Team). (2009). *Private Finance Projects, Londres : National Audit Office (NAO)*, 69 p. http://www.nao.org.uk/publications/0809/private_finance_projects.aspx
- Hutton, Will et George Osborne. (2009). « The great debate: Will Hutton vs George Osborne », *The Observer*, dimanche le 15 novembre, <http://www.guardian.co.uk/politics/2009/nov/15/will-hutton-george-osborne-debate>
- Internationale de l'Éducation. (2009). *Public Private Partnerships in Education*, 186 p. <http://www.ei-ie.org/en/news/show.php?id=1039&theme=gats&country=global>
- Joncas, Hugo. (2009). « La vente de l'Îlot Voyageur est bloquée », *Les Affaires*, jeudi 24 septembre, <http://www.lesaffaires.com/article/0/immobilier/2009-09-24/498543/la-vente-de-leticirclot-voyageur-est-bloqueteacuttee.fr.html%0A>
- Kalinda, Léo. (2009). « Des PPP qui soulèvent des questions », *Dimanche Magazine*, reportage diffusé à la Première Chaîne radio de la SRC le 19 avril (le reportage débute à la 11^e minute).
 [Le reportage de Léo Kalinda](#)
- Kelleher, James B. (2009). « P3s: Short-term gain or long-term pain? Experts divided over whether such partnerships pay off », *Reuters*, publié dans *The National Post*, 21 mars, <http://www.nationalpost.com/story.html?id=1412087> (cet hyperlien ne semble plus actif).
- Krol, Ariane. (2006). Les articles suivants sont tous parus dans *La Presse* :
 « Des histoires d'horreur » (25 novembre, cahier Plus p. 5);
 « Vraiment moins cher? » (26 novembre, p.A15);
 « Un carcan » (27 novembre, p. A15), rebaptisé « Le meilleur des PPP » sur le site Internet;
 et on ajoutera une réplique de Pierre Lefebvre, pdg de l'Agence des partenariats public-privé, intitulée « Une conclusion étonnante », suivie d'une contre-réplique d'Ariane Krol intitulée « Aller au-delà des arguments théoriques », réplique et contre-réplique publiées le 1^{er} décembre, p. A22, et encore panachées par un autre éditorial intitulé « Vérités et PPP », 15 décembre 2006, p. A26, et encore : « Éléphants blancs à l'horizon »
<http://www.cyberpresse.ca/article/20061201/CPOPINIONS/61123129> (lien inactif),
 « Les fonctionnaires à l'école des PPP »
<http://www.cyberpresse.ca/article/20061201/CPOPINIONS/61123128> (lien inactif) :
 je ne parviens pas à retracer les références exactes pour ces deux derniers articles (dont je n'ai tout de même pas inventé les titres) – ils sont tombés dans les limbes

électroniques et probablement qu'ils m'attendent patiemment, sous format papier, dans un dossier de presse, bien rangé sur mon bureau, à Montréal.

- Lacoursière, Ariane. (2009). « Projets en PPP. Gagnon-Tremblay songe à faire marche arrière », *La Presse*, 13 juin, p.A-9
- Lacoursière, Ariane. (2009). « Construction du CHUM en ppp. Une « folie », selon un ex-consultant », *La Presse*, mercredi 14 janvier, p. A4, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/sante/200901/14/01-817393-chum-une-folie-selon-un-ex-consultant.php>
- Lacoursière, Ariane et André Noël. (2009). « La facture augmente de 8 millions », *La Presse*, vendredi le 26 novembre, <http://www.cyberpresse.ca/dossiers/le-projet-du-chum/200911/26/01-925553-la-facture-augmente-de-8-millions.php>
- Lagacé, Chantale et Robert Laplante. (2009). *Universités ou foires marchandes? Le partenariat public-privé et les errances du monde universitaire. Un cas et son clone*, Montréal : Institut de recherche en économie contemporaine (IREC), 78 p. <http://scfp.qc.ca/librairies/sfv/telecharger.php?fichier=16939>
- Laflamme, Sylvie, Michelle Gravel, Sylvie Lessard, Sylvain Roy, Dolorès Thibeault. (2009). Chapitre 5 « Vigie relative aux projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal – Partenariats public-privé », *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010*, Tome II, Québec : Vérificateur général du Québec, pagination multiple (Acrobate compte un total de 236 pages), p.5-1 – 5-47.
- de La Fontaine, Jean (1668), « Le Loup et l'agneau », *Fables*, livre n° 1, fable n° 10, [http://fr.wikisource.org/wiki/Fables_\(La_Fontaine\)_orthographe_modernis%C3%A9e/Livre_1/10](http://fr.wikisource.org/wiki/Fables_(La_Fontaine)_orthographe_modernis%C3%A9e/Livre_1/10)
- Laimé, Marc. (2009). « [Coordination Eau Ile-de-France : premier bilan](#) » lundi 12 octobre, *Les eaux glacées du calcul égoïste*, <http://www.eauxglacees.com/Coordination-Eau-Ile-de-France>
- Laimé, Marc. (2009). « SEDIF : Un + trois candidats pour un contrat », *Les eaux glacées du calcul égoïste*, 28 juillet, <http://www.eauxglacees.com/SEDIF-Un-trois-candidats-pour-un>
- Laimé, Marc. (2009). « Eau publique-privée : nouvelles du front », *Les eaux glacées du calcul égoïste*, 24 juillet, <http://www.eauxglacees.com/Eau-publique-privée-nouvelles-du>
- Le Groupe commercial AMT retenu par l'UQO pour la réalisation de son campus universitaire à Saint-Jérôme*, <http://services.uqo.ca/UQO.Publication.ExploraPub/?CdMediaPubli=INSTI&CdTypePubli=NOUV&NoPubli=3577>

- Lemieux, Julie. (2009). « Un délai de plus pour le Super PEPS et le Musée national des beaux-arts », *Le Soleil*, 13 mars, <http://www.cyberpresse.ca/le-soleil/actualites/la-capitale/200903/12/01-836009-un-delai-de-plus-pour-le-super-peps-et-le-musee-national-des-beaux-arts.php>
- Lemieux, Julie. (2009). « Super PEPS et Musée national des beaux-arts: oubliez les PPP, réclame le Parti québécois », *Le Soleil*, 14 mars, <http://www.cyberpresse.ca/le-soleil/actualites/politique/200903/13/01-836392-super-peps-et-musee-national-des-beaux-arts-oubliez-les-ppp-reclame-le-parti-quebecois.php>
- Lemoine, Dominique. (2008). « À qui profitent les PPP ? », *les affaires.com*, 3 octobre, <http://www.lesaffaires.com/secteurs-d-activite/aeronautique-et-aerospatiale/%26agrave-qui-profitent-les-ppp-483608>
- Le Monde. (2009). « Radiofréquences : les zones d'ombre des connaissances scientifiques », LEMONDE.FR | 15.10.09 | 12h09 • Mis à jour le 15.10.09 | 12h10 http://www.lemonde.fr/technologies/article/2009/10/15/radiofrequences-les-zones-d-ombre-des-connaissances-scientifiques_1254218_651865.html#ens_id=1250739
- LEMONDE.FR avec AFP. (2009). « Le maire d'Hérouville-Saint-Clair va couper le Wi-Fi dans les écoles », LEMONDE.FR avec AFP, 27.04.09, http://www.lemonde.fr/planete/article/2009/04/27/le-maire-de-la-deuxieme-ville-du-calvados-va-couper-le-wi-fi-dans-les-ecoles_1186202_3244.html
- LEMONDE.FR avec AFP (2009), « La nouvelle prison modèle de Roanne ne serait pas en mesure d'accueillir des détenus », *Le Monde*, 19 janvier, http://www.lemonde.fr/societe/article/2009/01/19/la-nouvelle-prison-modele-de-roanne-ne-serait-pas-en-mesure-d-accueillir-des-detenus_1143829_3224.html
- Les Affaires*. (2007). « Le PPP prend son envol », *LesAffaires.com*, mercredi, 26 septembre
- « LES CONSORTIUMS POURSUIVENT LEUR TRAVAIL EN VUE DU DEPOT DES PROPOSITIONS POUR LE CHUM », MONTRÉAL, le 9 oct. 2009 /CNW Telbec/ <http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Octobre2009/09/c5724.html>
- Lessard, Denis. (2009). « Le CUSM coûtera 300 millions de plus », *La Presse*, 8 décembre, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/sante/200912/08/01-928900-le-cusm-couter-300-millions-de-plus.php>
- Lessard, Denis. (2009). « Pas une bonne idée, le CHUM en PPP », *La Presse*, 19 novembre, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/sante/200911/18/01-922949-pas-une-bonne-idee-le-chum-en-ppp.php>
- Lessard, Denis. (2009). CHUM: six mois de retard de plus, *La Presse*, jeudi 22 octobre, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/sante/200910/21/01-913596-chum-six-mois-de-retard-de-plus.php>

- Lessard, Denis. (2009). « CHUM: des mois de retard à prévoir », *La Presse*, mercredi le 23 septembre, p.A-12, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/politique-quebecoise/200909/22/01-904529-chum-des-mois-de-retard-a-prevoir.php>
- Lessard, Denis. (2009). « L'Agence des PPP se meurt », *La Presse*, 15 septembre, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/politique-quebecoise/200909/14/01-901787-lagence-des-ppp-se-meurt.php>
- Lessard, Denis. (2009). « Compteurs d'eau: Tremblay mettra fin au contrat », *La Presse*, 11 septembre, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/regional/montreal/200909/10/01-900606-compteurs-deau-tremblay-mettra-fin-au-contrat.php>
- Lessard, Denis. (2009). « Charest enterre les PPP », *La Presse*, 23 juin, p.A-6, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/politique-quebecoise/200906/22/01-878074-charest-enterre-les-ppp.php>
- Lessard, Denis. (2008).
« [Les avocats au volant du CHUM](http://www.cyberpresse.ca/article/20080511/CPRESSE/80510133/1019/) », *La Presse*, 11 mai, p.A1
<http://www.cyberpresse.ca/article/20080511/CPRESSE/80510133/1019/>
- Lessard, Denis et Tommy Chouinard. (2009). « CHUM: Québec maintient le PPP », *La Presse*, jeudi le 24 septembre, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/sante/200909/23/01-904772-chum-quebec-maintient-le-ppp.php>
- Lévesque, Kathleen. (2009). « Christian Paire, nouveau directeur général - Les défis que pose le CHUM stimulent son nouveau patron », *Le Devoir*, jeudi le 8 octobre, <http://www.ledevoir.com/2009/10/08/270690.html>
- Lévesque, Kathleen. (2009). « PPP: Québec assumera plus de risques. Feu vert à l'appel de propositions du CHUM », *Le Devoir*, 10 mars, p. A1
- Lévesque, Kathleen. (2009). « Nouvelle salle de concert de l'OSM. Un PPP moins risqué... pour le secteur privé », *Le Devoir*, 12 février, p. A3
- Lévesque, Kathleen. (2008). « Centre de recherche du CHUM: le PPP prend de l'ampleur », *Le Devoir*, jeudi le 9 octobre, <http://www.ledevoir.com/2008/10/09/209848.html>
- Lévesque, Kathleen. (2008). « Centre de recherche du CHUM en PPP - Les entreprises ont fait la grève pour obtenir encore plus d'argent », *Le Devoir*, samedi le 13 et dimanche le 14 septembre, <http://www.ledevoir.com/2008/09/13/205430.html>
- Lévesque, Laura (2009). « La prison de Roberval construite sans PPP », *Le Quotidien*, Publié le 17 septembre 2009 à 08h31, <http://www.cyberpresse.ca/le-quotidien/le-quotidien-du-jour/200909/17/01-902707-la-prison-de-roberval-construite-sans-ppp.php>
- « Levier (mécanique) », *Wikipédia*
http://fr.wikipedia.org/wiki/Levier_%28m%C3%A9canique%29

- Lewandowski, René. (2008). « L'autoroute à un milliard de dollars », *La Presse*, cahier « La Presse Affaires », jeudi le 16 octobre, p.6
<http://lapresseaffaires.cyberpresse.ca/economie/200901/06/01-682216-lautoroute-a-un-milliard-de-dollars.php>; reproduit dans <http://droit-inc.com/article1837-L-autoroute-a-un-milliard-de-dollars&highlight=ppp>
- Lewandowski, René. (2007). « P P Payant pour Stikeman Elliott », *La Presse*, cahier « La Presse Affaires », jeudi, 15 novembre, p.8, <http://droit-inc.com/article661-P-P-Payant-pour-Stikeman-Elliott&highlight=ppp>
- Lewandowski, René. (2007). « Une année faste pour les avocats québécois », *La Presse* cahier « La Presse Affaires », jeudi, 27 décembre, p.7,
<http://lapresseaffaires.cyberpresse.ca/economie/200901/06/01-691435-partenariat-public-privé-payant-pour-stikeman-elliott.php>
- Lewandowski, René. (2004). « Grande-Bretagne. Les vices cachés des PPP », *L'Actualité*, vol. 29, n°19, 1^{er} décembre, p. 50 et suivantes, mis en ligne le 20 novembre 2009, <http://droit-inc.com/article3196-Les-vices-cachés-des-PPP>
- Liebe, Moritz et Allyson Pollock .(2009). [The experience of the private finance initiative in the UK's National Health Service](http://www.health.ed.ac.uk/CIPHP/), mis en ligne le 21 août, <http://www.health.ed.ac.uk/CIPHP/>
- Lister, John. (2009). « PFI R.I.P.? », version du 13 mars; l'article a été disponible quelque temps sur le site du National Health Executive, <http://www.nationalhealthexecutive.com/index.htm> mais il est maintenant introuvable : j'ai tenté de retrouver l'endroit où je l'avais lu mais j'ai dû me résoudre à en demander une copie à son auteur :
 John Lister, London Health Emergency (LHE)
<http://www.healthemergency.org.uk/contactus.php>
- Lonsdale, Chris. (2005). « Post-Contractual Lock-in and the UK Private Finance Initiative (PFI): the Cases of National Savings and Investments and the Lord Chancellor's Department », *Public Administration*, vol.83, n°1 (mars), pp.67-88
- Malette. (2004). *Étude comparative entre le mode de prestation conventionnel et le mode PAPP [Partenariat d'affaires public-privé] visant le projet de relocalisation de la Résidence Saint-Charles, rapport présenté au Centre de santé et des services sociaux de Québec-Sud*, version datée du 23 novembre, 26p. et annexes
- Mallaby, Sebastian. (2006). « Don't Feed the Beast. Bush Should End This Tax Cut Myth », *The Washington Post*, 8 mai, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/05/07/AR2006050700924.html>
- Marty, Frédéric et Arnaud Voisin. (2009). *La comptabilisation des contrats de Private Finance Initiative au Royaume-Uni*, Cahier de recherche GIREF 02-2009 (Groupe international de recherche en éthique financière et fiduciaire), 15 p. <http://www.esq.uqam.ca/recherche/document/2009/giref%2002-2009.pdf>

- Mathiason, Nick. (2009). « Alistair Darling to create new body to co-ordinate infrastructure projects », *The Guardian*, mercredi 9 décembre, <http://www.guardian.co.uk/uk/2009/dec/09/pre-budget-report-funding-infrastructure-projects>
- McGinnis, Sarah. (2008). « P3 schools off limits for preschools, day cares », *Calgary Herald*, 10 septembre.
- Meldrum, Hamish. (2009). « Barmy economics of NHS privatisation » [pjh : mon dictionnaire traduit « barmy » par « timbré » ou par « maboul »], *The Guardian*, 25 avril, <http://www.guardian.co.uk/society/2009/apr/25/letters-economy-nhs-privatisation> (http://www.bma.org.uk/about_bma/chief_officers/index.jsp).
- Milmo, Dan. (2009). « London Underground slams Tube Lines' plan for tube overhaul », *The Guardian*, mardi le 29 septembre, <http://www.guardian.co.uk/business/2009/sep/29/london-underground-tube-lines>
- Milmo, Dan. (2009). « London Underground contractor will not meet target for Jubilee line upgrade », *The Guardian*, mercredi le 23 septembre, <http://www.guardian.co.uk/business/2009/sep/23/london-underground-upgrade-delayed>
- Milmo, Dan. (2009). « Heathrow high flyer to take charge at London Underground », *The Guardian*, 14 septembre, <http://www.guardian.co.uk/business/2009/sep/14/heathrow-boss-takes-over-lu>
- Milmo, Dan. (2009). « Privatising profit, nationalising loss », *The Guardian*, 1^{er} juillet, <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/jul/01/national-express-east-coast>
- Milmo, Dan. (2009). « Collapse of tube contractor Metronet could cost taxpayer £410m », *The Guardian*, 5 juin, <http://www.guardian.co.uk/business/2009/jun/05/metronet-london-underground-ppp>
- Milmo, Dan. (2008). « US lawyer driving the turnaround on the tube », *The Guardian*, 31 octobre, <http://www.guardian.co.uk/business/2008/oct/31/transport-london>
- Monbiot, George. (2009). « The real British expenses scandal seems to be immune to exposure », *The Guardian*, 25 mai, <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/may/25/pfi-corruption-transport-roads>
- Moody's Investors Service. (2006). 8 février (sur l'UQAM).
- Morgan, David, Howard Oxley, Elizabeth Docteur, Valérie Paris, Nicolaas Klazinga, Elettra Ronchi et Peter C. Smith. (2009), *Obtenir un meilleur rapport qualité-prix dans les soins de santé*, collection « Études de l'OCDE sur les politiques de santé », Paris : OCDE, 182 p.

- Mulholland, Hélène. (2009). « Government should 'buy back' PFI hospitals, say Greens », *The Guardian*, le 4 septembre, <http://www.guardian.co.uk/politics/2009/sep/04/greens-pfi-hospitals>
- Myles, Brian. (2009). « Le club des entrepreneurs - La SQ mène ses propres enquêtes sur l'industrie de la construction », *Le Devoir*, mardi le 22 septembre, <http://www.ledevoir.com/2009/09/22/268074.html>
- Nadeau, Jean-Benoît. (2006). « Y'a du génie québécois là-dedans! », *L'actualité*, vol.31, no19, 1^{er} décembre, p.50.
- National Council for Public-Private Partnership. *The US experience with Outsourcing, Privatization and PPP*. http://ncppp.org/resources/papers/seader_usexperience.pdf
- Noël. André. (2009). « CUSM : feu vert aux propositions non conformes », *La Presse*, mardi le 13 octobre, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/politique-quebecoise/200910/12/01-910642-cusm-feu-vert-aux-propositions-non-conformes.php>
- Noël, André. (2009). « Les compteurs d'eau ne coûteront rien à Québec », *La Presse*, 1^{er} octobre, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/national/200909/30/01-907239-les-compteurs-deau-ne-couteront-rien-a-quebec.php>
- Noël. André. (2009). « Compteurs d'eau: un rapport dévastateur », *La Presse*, lundi le 21 septembre, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/regional/montreal/200909/21/01-904140-compteurs-deau-un-rapport-devastateur.php>
- Noël, André. (2009). « Un entrepreneur dénonce la collusion chez ses pairs », *La Presse*, lundi le 21 septembre, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/regional/montreal/200909/21/01-903897-un-entrepreneur-denonce-la-collusion-chez-ses-pairs.php>
- Noël, André. (2009). « Au tour des entrepreneurs de contester les PPP », *La Presse*, 10 juin, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/national/200906/09/01-874159-au-tour-des-entrepreneurs-de-contester-les-ppp.php>.
- Noël, André. (2009). « La construction du centre de recherche du CHUM retardée », *La Presse*, 9 juin, p.A-9, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/national/200906/09/01-873824-la-construction-du-centre-de-recherche-du-chum-retardee.php>
- No el, André. (2006). « Partenariat public-privé Monique Jérôme-Forget intervient  a Toronto. La ministre se moque de l'État », *La Presse*, 14 décembre, p. A9
- Office of Fair Trading. (2009). [Construction firms fined for illegal bid-rigging](http://www.oft.gov.uk/news/press/2009/114-09) 22 septembre, <http://www.oft.gov.uk/news/press/2009/114-09> « The full decision is expected to be published on the OFT website later this year following the redaction of commercially sensitive information ».

- Ombudsman Ontario. (2008). *Rapport annuel 2007-2008*, 66 p.
http://www.ombudsman.on.ca/media/18984/ar08_report_fr.pdf
- Ouimet, Michèle. (2009). « Les bas et les bas des PPP », *La Presse*, 31 mars,
<http://www.cyberpresse.ca/opinions/chroniqueurs/michele-ouimet/200903/31/01-841853-les-bas-et-les-bas-des-ppp.php>
- Oussedik, S. et F. Haddad . (2009). « Further doubts over the performance of treatment centres in providing elective orthopaedic surgery », *Journal of Bone and Joint Surgery - British Volume*, Vol 91-B, Issue 9, 1125-1126 (J Bone Joint Surg Br 2009 91-B: 1125-1126 doi: 10.1302/0301-620X.91B9.22869), <http://www.jbjs.org.uk/cgi/content/abstract/91-B/9/1125>
- Paquet, Stéphane. (2009). « Monique Jérôme-Forget: la ministre sans réserve », *La Presse*, 21 mars, <http://lapresseaffaires.cyberpresse.ca/economie/grande-entrevue/200903/21/01-838880-monique-jerome-forget-la-ministre-sans-reserve.php>
- Pétain, Aurore. (2008). « Siemens met un terme à son scandale de corruption », *Le Figaro*, 15 décembre, | Mise à jour : 21:51
<http://www.lefigaro.fr/societes/2008/12/15/04015-20081215ARTFIG00531-siemens-l-affaire-se-terme-pour-milliards-d-euros-.php>
- Pollock, Allyson M. (2009). « Mystery of NHS's for-profit treatment », *The Guardian*, 21 octobre, <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/oct/21/scotland-nhs-profit-treatment-centres>.
- Pollock, Allyson. (2009). « Uncovering the true costs of PFI », *The Guardian*, mercredi le 23 septembre,
<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/sep/23/pfi-construction-bid-rigging>
- Pollock, Allyson M. (2004). *NHS Plc: the privatisation of our health care*, Londres : Verso, 320 p.
- Pollock, Allyson M. et Graham Kirkwood. (2009). « Independent sector treatment centres: learning from a Scottish case study », *BMJ (British Medical Journal)* 2009;338:b1421, http://www.bmj.com/cgi/content/full/338/apr30_2/b1421
- Pollock, Allyson M. et Graham Kirkwood. (2009). « Independent sector treatment centres: the first independent evaluation, a Scottish case study », *J R Soc Med (Journal of the Royal Society of Medicine)*, vol. 102, n°7, p. 278-286, doi:10.1258/jrsm.2009.090092,
<http://jrsm.rsmjournals.com/cgi/reprint/102/7/278>
- Pollock Allyson M., David Price et Stewart Player. (2007). « [An examination of the UK Treasury's evidence base for cost and time overrun data in UK value-for-money policy and appraisal](#) », *Public Money and Management*, vol. 27, pp. 127-33.

- Pollock, Allyson, David Price et Stewart Player. (2005). *The Private Finance Initiative: A policy built on sand. An examination of the Treasury's evidence base for cost and time overrun data in value for money policy and appraisal*, rapport réalisé à la demande du syndicat britannique UNISON, par des chercheurs du Public Health Policy Unit, UCL (University College London), 22 p., http://www.health.ed.ac.uk/CIPHP/publications/unison_2005_pfi_a_policy_built_on_sand_pollock.pdf
- PPP Bulletin. (2009). « Partnerships agencies set for mega-merger », 9 décembre, <http://www.pppbulletin.com/news/view/15016>
- PPP Bulletin. (2009). « Hospital PFI programme drops to four », 13 novembre, <http://www.pppbulletin.com/news/view/14986>
- PPP Bulletin. (2009). « New auditor fears over 'evidence' for PFI », 4 novembre, <http://www.pppbulletin.com/news/view/14969>.
- PPP Bulletin. (2009). [Lords open PFI inquiry](http://www.pppbulletin.com/news/view/14932), 14 octobre, <http://www.pppbulletin.com/news/view/14932>
- PPP Bulletin. (2009). « [Tories attack PFI 'off-balance sheet trickery](http://www.pppbulletin.com/news/view/14925) », 8 octobre, <http://www.pppbulletin.com/news/view/14925>
- PPP Bulletin. (2009). « [PPP Canada opens door for new projects](http://international.pppbulletin.com/news/view/14896) », 21 septembre, <http://international.pppbulletin.com/news/view/14896>
- PPP Bulletin. (2009). « Treasury lending unit looks beyond PFI », 9 septembre, <http://www.pppbulletin.com/news/view/14883>
- PPP Bulletin. (2009). « Arizona set for PPP road race », 7 septembre, <http://international.pppbulletin.com/news/view/14886>
- PPP Bulletin. (2009). « [Watchdog slates school designs](http://www.pppbulletin.com/news/view/14852) », 12 août, <http://www.pppbulletin.com/news/view/14852>
- PPP Bulletin. (2009). « [Latest hospital PFI finally launched](http://www.pppbulletin.com/news/view/14836) », 31 juillet, <http://www.pppbulletin.com/news/view/14836>
- PPP Bulletin. (2009). « New York to become PPP state », 3 juin, <http://international.pppbulletin.com/news/view/14743>
- PPP Bulletin. (2009). « [New design rules for school building projects](http://www.pppbulletin.com/news/view/14704) », 13 mai, <http://www.pppbulletin.com/news/view/14704>
- PPP Bulletin. (2009). « Private sector firms reject overpayment claims », 8 Mai <http://www.pppbulletin.com/news/view/14696>
- PPP Bulletin. (2009). « Financial close has been reached on a £170m hospital in Scotland », 5 mai. <http://www.pppbulletin.com/projects/view/4073>
- PPP Bulletin. (2009). « Mexico awards third healthcare PPP », 1^{er} mai. <http://www.pppbulletin.com/news/view/14686>

- PPP Bulletin*. (2009). « A tender for Germany's first €140m (220 M\$) 'green' hospital PPP will be launched this summer », 29 avril, <http://www.pppbulletin.com/news/view/14683>
- Prémont, Marie-Claude. (2006). « L'affaire Chaoulli et le système de santé du Québec : cherchez l'erreur, cherchez la raison », *Revue de droit de McGill / McGill Law Journal*, n° 51 (printemps), p. 167-195.
- Prémont, Marie-Claude. (2008). « Le système de santé québécois et l'intervention de la Cour suprême du Canada fondée sur les droits de la personne », in Béland, François, André-Pierre Contandriopoulos, Amélie Quesnel-Vallée et Lionel Robert. (dir.) (2008). *Le privé dans la santé. Les discours et les faits*, Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 475 p., p. 281-300.
- Presse canadienne. (2009). « Québec enterre l'Agence des PPP », *Le Devoir*, jeudi le 22 octobre, <http://www.ledevoir.com/2009/10/22/272838.html>
- Presse canadienne. (2009). « L'ex-pdg de l'agence des PPP reçoit toujours son salaire » *les affaires.com* . 20 juillet, <http://www.lesaffaires.com/secteurs-d-activite/aeronautique-et-aerospatiale/l-ex-pdg-de-l-agence-des-ppp-re%26ccediloit-toujours-son-salaire/496024>
- Priest, Dana et Anne Hull. (2007) « Soldiers Face Neglect, Frustration At Army's Top Medical Facility », *Washington Post*, 18 février, p. A01, <http://pqasb.pqarchiver.com/washingtonpost/access/1218346051.html?FMT=ABS&FMTS=ABS:FT&date=Feb+18%2C+2007&author=Dana+Priest+and+Anne+Hull+-+Washington+Post+Staff+Writers&pub=The+Washington+Post&edition=&startpage=A.1&desc=Soldiers+Face+Neglect%2C+Frustration+At+Army%27s+Top+Medical+Facility>, article cite par Champagne 2007
- Public Private Finance*. (2007-2008). « Why no-one knows if PFI makes sense », (titre en première page et dossier principal) *Public Private Finance*, n°119 (décembre 2007 - janvier 2008).
- Rathé, Dominic. (2009). dossier du mois « Les PPP. Pour le meilleur ou pour le pire? », *Urba* (magazine de l'Union des municipalités du Québec), vol. XXX, n° 1 (mars-avril), p.18-35
- Rathé, Dominic. (2009). « Sherbrooke n'abandonne pas », dans le dossier du mois « Les PPP. Pour le meilleur ou pour le pire? », *Urba* (magazine de l'Union des municipalités du Québec), vol. XXX, n° 1 (mars-avril), p.18-35, p.30
- Rathé, Dominic. (2009). « Les PPP en sont encore à l'état embryonnaire », dans le dossier du mois « Les PPP. Pour le meilleur ou pour le pire? », *Urba* (magazine de l'Union des municipalités du Québec), vol. XXX, n° 1 (mars-avril), p.18-35, p.34
- Rioux Soucy, Louise-Maude. (2009). « Grandir en santé, à Sainte-Justine, sans PPP: le bébé se porte bien », *Le Devoir*, le mardi 22 septembre, <http://www.ledevoir.com/2009/09/22/268073.html>

- Robitaille, Antoine. (2007). « Salle de l'OSM: PPP sans appel d'offres. L'Agence des PPP défonce son budget «consultants», *Le Devoir*, 16 mai, <http://www.ledevoir.com/2007/05/16/143704.html>
- Robitaille, Antoine. (2006). « L'Agence des PPP coûte plus cher que prévu. Le p.-d.g a un salaire plus élevé que le sous-ministre de la Santé, s'indigne le PQ », *Le Devoir*, 16 novembre, p. A3
- Robert, Anne. (2007). « Bombardier limite les dégâts à Londres », *Les Affaires*, 20 juillet <http://www.lesaffaires.com/article/0/grande-entreprise/2007-07-20/445138/bombardier-limite-les-degats-a-londres.fr.html>
- Robertson, James, David Finlay, Mark Simpson, Sophia Collingwood, Clare Hallett, Clare McGovern, David Jackson et Richard Wade. (2005). [Darent Valley Hospital: The PFI contract in action](http://www.nao.org.uk/publications/0405/darent_valley_hospital.aspx), National Audit Office (HC 209, 2004-05), 57 p. http://www.nao.org.uk/publications/0405/darent_valley_hospital.aspx
- Roche, Marc. (2009). « Le groupe d'armement britannique BAE Systems inquieté pour corruption », LE MONDE | 03.10.09 14h27 • Mis à jour le 04.10.09 | 08h38, http://www.lemonde.fr/europe/article/2009/10/03/le-groupe-d-armement-britannique-bae-systems-inquiete-pour-corruption_1248859_3214.html#ens_id=1238037
- Rossigneux, Brigitte. (2008). « Les cliniques prospèrent aux bons soins de l'État », *Le Canard enchaîné*, XCII, n° 4553, 30 janvier, p.4
- Roy, Jean-Hugues (2009. (D'après un reportage de Jean-Hugues Roy). « Dépassement des coûts », *SRC*, 17 avril, <http://www.radio-canada.ca/regions/Montreal/2009/04/16/003-PPP-couts-A25.shtml>
- Sadler, Blair L., Anjali Joseph, Amy Keller et Bill Rostenberg. (2009). *Using Evidence-Based Environmental Design to Enhance Safety and Quality*. IHI Innovation Series white paper, n° 18. Cambridge, Massachusetts: Institute for Healthcare Improvement. (Disponible à l'adresse www.IHI.org) <http://www.ihl.org/NR/rdonlyres/24F9B29D-67C2-47F7-BD36-4C08002A381E/0/IHIEvidenceBasedDesignWhitePaper2009.pdf>
- Salvet, Jean-Marc. (2009). « Et voici Infrastructure Québec », *Le Soleil*, jeudi 22 octobre, <http://www.cyberpresse.ca/le-soleil/actualites/politique/200910/21/01-913678-et-voici-infrastructure-quebec.php>
- Sansfaçon, Jean-Robert. (2009). « Centres hospitaliers - Les dés étaient pipés », *Le Devoir*, 20 novembre, <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/277567/centres-hospitaliers-les-des-etaient-pipes>
- Sansfaçon, Jean-Robert. (2009). « Tarification - Où s'en va le PLQ ? », *Le Devoir*, le mardi 29 septembre, <http://www.ledevoir.com/2009/09/29/269199.html>
- Sansfaçon, Jean-Robert. « Incompétence ou fraude ? », *Le Devoir*, mercredi le 13 septembre, <http://www.ledevoir.com/2009/09/23/268191.html>

- Sansfaçon, Jean-Robert. (2009). « Échangeur Turcot - La raison l'emporte », *Le Devoir*, 25 et 26 juillet, <http://www.ledevoir.com/2009/07/25/260382.html>
- Scandella, Jean-Sébastien. (2007). « L'hôpital du Sud francilien : le plus gros des PPP », *L'Usine Nouvelle*, 19 avril
http://www.usinenouvelle.com/article/page_article.cfm?idoc=101159&numpage=4
- SCFP. (2009). *Construction d'un centre en PPP. Les citoyens de Beloeil pourront finalement s'exprimer*, 11 septembre
<http://scfp.qc.ca/modules/communiqués/communiqué.php?id=1137&langue=fr&menu=41>
- Sénécal, Gilles, Julie Archambault et Pierre J. Hamel. (2000). « La cicatrice et sa réparation : projets de réaménagement autour des autoroutes urbaines de Montréal », in Gilles Sénécal et Diane Saint-Laurent (dir.), *Les espaces dégradés. Contraintes et conquêtes*, coll. « Géographie contemporaine », Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, xx et 272 p., pp.123-145.
- Shaoul, Jean. (2009). « The Political Economy of the Private Finance Initiative », in Arestis, Philip et Malcolm Sawyer. (dir.) *Critical Essays on the Privatization Experience*, collection « International Papers in Political Economy » n° 4, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, UK and New York : Palgrave MacMillan, xi et 252 p, p.1-38 – N.B. : je n'ai pas consulté le livre comme tel, mais l'une des toutes dernières versions du chapitre, à l'étape de la correction d'épreuves (et d'ailleurs estampillée « Proof ») :
<http://www.palgrave.com/PDFs/0230222528.Pdf>. Bien que ce soit peu probable, il se peut que la version publiée soit légèrement différente.
- Shaoul, Jean. (2008). *Market based reforms in the provision and financing of healthcare in the UK*, 13 p.
- Shaoul, Jean. (sans date) *Using the Private Sector to Finance Capital Expenditure: The Financial Realities* [C22], FIN(3)-PPP-014b, 37 p., p.22
http://www.assemblywales.org/fin_3_ppp-014_prof_jean_shaoul.pdf
- Shaoul, Jean, Anne Stafford et Pam Stapleton. (2009). *Financial Black Holes : the disclosure and transparency of privately financed roads in the UK*, document de travail (version de juin), 39 p.
- Shaoul, Jean, Anne Stafford et Pamela Stapleton. (2009). « Bridging the gap? Financing the Dartford and Skye bridges in the UK », document de travail, 14 p.
- Shaoul, Jean, Anne Stafford et Pamela Stapleton. (2009). « NHS capital investment and PFI : from central responsibility to local affordability », document de travail, 30 p.
- Shaoul, Jean, Anne Stafford et Pamela Stapleton. (2008).
« The Cost of Using Private Finance to Build, Finance and Operate Hospitals », *Public Money & Management*, vol. 28, no 2, p.101-108, mis en ligne le 11 mars 2008, <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/119409891/PDFSTART>

- Shaoul, Jean, Anne Stafford et Pamela Stapleton. (2008). « Managing a PFI hospital contract », document de travail, 23 p.
- Shaoul, Jean, Anne Stafford and Pamela Stapleton. (2006). *Partnerships and the role of the Big Four accountancy firms: private control over public policy?*, http://www.raumplanung.uni-dortmund.de/irpud/presom/fileadmin/docs/presom/external/WS_Greenwich_June_2006/Shaoul.pdf
- Shaoul, Jean, Anne Stafford, Pam Stapleton et Peter MacDonald. (2008). *Financial Black Holes : Accounting for Privately Financed Roads in the UK*, Edinburg: The Institute of Chartered Accountants of Scotland, xvii et 233 p., http://www.icas.org.uk/site/cms/download/res_shaoul_financial_black_holes_2008.pdf
- Shepherd, Jessica. (2009). « A right ding-dong over bell noise. Scottish teachers' union claims PFI schools are installing dangerously loud bells to save money », *Mortarboard Blog*, <http://www.guardian.co.uk/education/mortarboard/2009/jan/02/scotland-school-bell-noise>
- Sheeran, Robin. (2007). « [Buy Now, Pay Later](#) », *BBC*, 21 juin http://news.bbc.co.uk/1/hi/programmes/politics_show/6768083.stm
- « Short Brothers », *Wikipedia*, http://en.wikipedia.org/wiki/Short_Brothers#History
- Sipa Press/Rex Features, photographie intitulée « 1988: With Reagan in Washington », 23^e d'une série de 30 photographies intitulée « The Thatcher era, three decades on », mise en ligne le 4 mai 2009, sur le site guardian.co.uk « 1988: With Reagan in Washington », 23^e d'une série de 30 photographies intitulée « The Thatcher era, three decades on », mise en ligne le 4 mai 2009, sur le site guardian.co.uk
- Smith, Adam. (1809). *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des Nations*, Paris : De Laran et Cie, livre I, chapitre 10, p. 248, tel que cité in Chavagneux, Christian. (2002). « La montée en puissance des acteurs non étatiques », Jacquet, Pierre, Jean Pisani-Ferry et Laurence Tubiana. [Gouvernance mondiale](#) (Rapport de synthèse), Rapport n°37, Conseil d'analyse économique, 23 mai, <http://www.cae.gouv.fr/spip.php?article49>; <http://www.pisani-ferry.net/base/re02-gouvernance-contributions.pdf>
- SRC. (2009). « Université de Montréal. Un nouveau pavillon à Laval », *SRC*, jeudi 15 octobre, <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Economie/2009/10/14/017-pavillon-universite-montreal.shtml>
- SRC. (2009). « Faire faillite pour se soigner », 16 septembre, <http://www.radio-canada.ca/regions/atlantique/2009/09/16/003-MRT-cancer.shtml>
- SRC. (2009). « Poursuite en Cour supérieure du Québec », 25 avril, http://www.radio-canada.ca/regions/ottawa/2009/04/25/002-poursuite-ppp-arena-quertin_n.shtml

- SRC. (2009). « Équipement de l'aréna. Gros-Mécatina récupère », SRC, 2 février, <http://www.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2009/02/02/004-mecatina-arena.asp>
- SRC. (2008). « Hôtel-Dieu de Québec. La direction en défaveur du privé », *Première chaîne radio de la SRC*, 29 avril http://www.radio-canada.ca/regions/Quebec/2008/04/29/006-hotel_dieu_ppp_n.shtml
- St-Amour, Stéphane. (2007). « On roulera sur le pont en 2011. Parachèvement de l'autoroute 25 », *Courrier Laval*, 24 septembre, <http://www.courrierlaval.com/article-141742-On-roulera-sur-le-pont-de-la-25-en-septembre-2011.html>
- Standard and Poor's (2003) *Public Finance/Infrastructure Finance: Credit Survey of the UK Private Finance Initiative and Public-Private Partnerships*, Standard and Poor's, London, tel que cité in Shaoul, Jean, Anne Stafford et Pamela Stapleton. (2008). « Managing a PFI hospital contract », document de travail, p.6
- Sterck, Alain et Pierre J. Hamel. (1999). « Les sociétés d'économie mixte en Belgique : les intercommunales et le groupe Tractebel », in Sylvain Petitot et Denis Varaschin (dir.). *Intérêts publics et initiatives privées. Initiatives publiques et intérêts privés. Travaux et services publics en perspectives*, actes du colloque tenu dans le cadre des Onzièmes Entretiens du Centre Jacques Cartier, Lyon (décembre 1998), Vaulx-en-Velin : École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE) et Arras : Presses Universitaires d'Artois, 462 p., pp.163-168.
- Stewart, Heather. (2007). « How Metronet came off the rails - and why investors lost £350m », *The Observer*, dimanche le 22 juillet, <http://www.guardian.co.uk/society/2007/jul/22/localgovernment.business>
- Stocker, Gerry. (1995). «Grande-Bretagne: le volontarisme politique», in Dominique Lorrain et Gerry Stocker (dir.), *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris: La Découverte, coll. «Recherches», 218 p., p. 61-80
- Stone, Timothy. (2009). Témoignage devant un comité de la chambre des lords. House of Lords. (2009). *Private Finance projects and off-balance sheet debt*, minutes of evidence taken before the select committee on economic affairs, mardi le 13 octobre, Londres, 56p., p.3 <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/lduncorr/econ131009ev1.pdf>
- Stueck, Wendy. (2009). « [B.C. on the hook for \\$3.3-billion Port Mann bridge](#) », 27 février, *The Globe and Mail*.
- Stueck, Wendy. (2009). « [Province to pay full \\$2.5-billion after P3 deal collapses](#) », 28 février, *The Globe and Mail*.
- Summers, Deborah. (2009). Osborne pledges public sector pay freeze for those on more than £18,000, *The Guardian*, 6 octobre, <http://www.guardian.co.uk/politics/2009/oct/06/george-osborne-conservatives>

- TfL. (2008). « TfL announces plans to take over Tramlink services », 17 mars, <http://www.tfl.gov.uk/corporate/media/newscentre/archive/7741.aspx>
- The Gazette*. (2009). « It's time to give up on the PPP model », *The Gazette*, 23 novembre, <http://www.montrealgazette.com/opinion/editorials/time+give+model/2254720/story.html>
- The Gazette*. (2009). « Ideology killed the promise of PPPs », éditorial du 21 septembre, <http://www.montrealgazette.com/opinion/editorials/Ideology+killed+promise+PPPs/2015230/story.html>.
- The Guardian. Éditorial. (2009). « Private finance initiative. After alchemy », *The Guardian*, mardi le 3 février, <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/feb/03/pfi-labour>
- The Joint Commission. (2008). *Healthcare at the Crossroads: Guiding Principles for The Development of the Hospital of The Future*, http://www.jointcommission.org/NR/rdonlyres/1C9A7079-7A29-4658-B80D-A7DF8771309B/0/Hospital_Future.pdf
- The Infrastructure finance unit* (TIFU), http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_tifu_index.htm
- Thibeault, Josée. (2008). « Hôtel-Dieu de Québec. La modernisation se fera en PPP », SRC, 31 juillet, http://www.radio-canada.ca/regions/Quebec/2008/07/30/005-hotel-dieu_modernisation.shtml [Le reportage de Josée Thibeault](#)
- Toynbee, Polly. (2009). « Beware the zealots selling miracle cures of privatization », *The Guardian*, lundi 19 octobre, <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/oct/19/beware-zealots-selling-miracle-cures>.
- Tremblay, Jacinthe. (2008). « Le CHU Sainte-Justine ignorait la piste du PPP. Le ministre Bolduc a averti les hauts dirigeants du centre hospitalier le jour de l'annonce », *Le Devoir*, 15 octobre, p. A-9
- Tremblay, Jacinthe. (2008). « En attendant les PPP. Des partenariats novateurs se multiplient partout au Québec », *Le Devoir*, 27 septembre 2008, p. B3
- Tremblay, Jacinthe *et al.*. (2009). *Pour bâtir en santé au Québec, stoppons les PPP. Enjeux, état et dégâts des PPP. Pistes d'action syndicale*, Montréal : Fédération de la Santé et des Services sociaux (CSN), 16 p. http://www.fsss.qc.ca/articles/Brochure_PPP_juin_2009.pdf
- de Tricornot, Adrien. (2009). « Réconcilier la finance d'entreprise et la finance de marché », recueillant les propos de Thomas Mariotti (prix du meilleur jeune chercheur en finance, Institut Europlace de finance), *Le Monde*, supplément *Le Monde économie*, édition du mardi 15 décembre en page 7, http://www.lemonde.fr/opinions/article/2009/12/14/reconcilier-la-finance-d-entreprise-et-la-finance-de-marche_1280188_3232.html

- Ulrich, Roger S., Craig Zimring, Xuemei Zhu, Jennifer DuBose, Hyun-Bo Seo, Young-Seon Choi, Xiaobo Quan et Anjali Joseph. (2008).
A Review of the Research Literature on Evidence-Based Healthcare Design,
 « Healthcare Leadership » white paper series n°5 (de 5), Center for Health Design
 et Georgia Tech (Georgia Institute of Technology, College of Architecture).
http://www.healthdesign.org/hcleader/HCLLeader_5_LitReviewWP.pdf
- Union des municipalités du Québec. (2009).
Infrastructures. Proposition d'amendement au projet de loi n° 65,
<http://www.umq.qc.ca/publications/article.asp?ID=44559>
 et <http://www.umq.qc.ca/publications/article.asp?ID=44599>
- Vallières, Martine. (2009). Courriel reçu le mardi 2009-05-05 14:55,
 envoyé par directrice générale de la Ville de Beloeil.
- Wayne, Leslie. (2009). « Politics and the Financial Crisis Slow the Drive
 to Privatize », *The New York Times*, 5 juin,
<http://www.nytimes.com/2009/06/05/business/economy/05private.html?scp=1&sq=Politics%20and%20the%20Financial%20Crisis%20Slow%20&st=cse>
- Wearden, Graeme. (2009). « Recruitment firms fined for boycotting rival ». *The Guardian*,
 mercredi le 30 septembre, <http://www.guardian.co.uk/business/2009/sep/30/oft-fines-recruitment-firms>
- Webb, Tim. (2009). « Treasury set to bail out second recession-hit PFI », *The Observer*,
 dimanche le 10 mai, <http://www.guardian.co.uk/business/2009/may/10/pfi-vt-bail-out-treasury>
- Whitfield, Dexter. (2009). « Profiteering from public private partnerships », *The Guardian*,
 jeudi 10 décembre, <http://www.guardianpublic.co.uk/ppp-projects-investment-funds>
 où il réfère à son nouveau livre: Whitfield, Dexter. (2009). *Global Auction of Public Assets: Public sector alternatives to the infrastructure market and Public Private Partnerships*, Nottingham : Spokesman Books, 384 p. <http://www.european-services-strategy.org.uk/global-auction-of-public-assets/global-auction-leaflet.pdf>
- White, S. P., A. W. John, et S. A. Jones. (2009). « Short-term results of total hip
 replacements performed by visiting surgeons at an NHS treatment centre »,
Journal of Bone and Joint Surgery - British Volume, Vol 91-B, Issue 9, 1154-1157.
 doi: 10.1302/0301-620X.91B9.22147
<http://www.jbjs.org.uk/cgi/content/abstract/91-B/9/1154>
- Williams, Kipper. (2009). Une caricature sur les cartels, parue dans *The Guardian* du jeudi
 1^{er} octobre. <http://www.guardian.co.uk/business/cartoon/2009/oct/01/kipper-williams-recruitment-hays>
- Wolmar, Christian. (2009). « Mind the gap: departing Tube chief warns of £2bn black
 hole », *Evening Standard*, 17 avril,
<http://www.thisislondon.co.uk/standard/article-23677371-details/Mind+the+gap%3A+departing+Tube+chief+warns+of+2bn+black+hole/article.do>
- Woodman, Peter. (2009). « Boris fights government on Tube costs », *The Independent*,
 jeudi le 17 décembre, <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/boris-fights-government-on-tube-costs-1843368.html>

Sommaire

Un hôpital en partenariat public-privé (PPP) : un pari risqué

PRÉAMBULE.....	5
FAITS SAILLANTS.....	7
PROPOS LIMINAIRES	19
INTRODUCTION.....	27
1. LA FORMULE DES PPP	31
2. LES COÛTS D'UN PPP.....	97
3. AU-DELÀ DES COÛTS, LES PPP EN VALENT-ILS LA PEINE?	115
4. LA TRANSPARENCE AFFICHÉE, L'OPACITÉ ENTRETENUE	145
5. UN ASYMÉTRIQUE PARTAGE DES RISQUES.....	149
6. PEU DE CONCURRENCE AVANT, PENDANT ET APRÈS.....	171
7. LA RIGIDITÉ DES ENTENTES CONTRACTUELLES	193
8. LE CONSORTIUM : UN NOUVEAU JOUEUR, UNE NOUVELLE DYNAMIQUE.....	227
9. RÉNOVER EN PPP : LA GRANDE AVENTURE	245
10. EN SOMME.....	257
ANNEXES	259
BIBLIOGRAPHIE.....	271

Table des matières complète en pages 15-18