

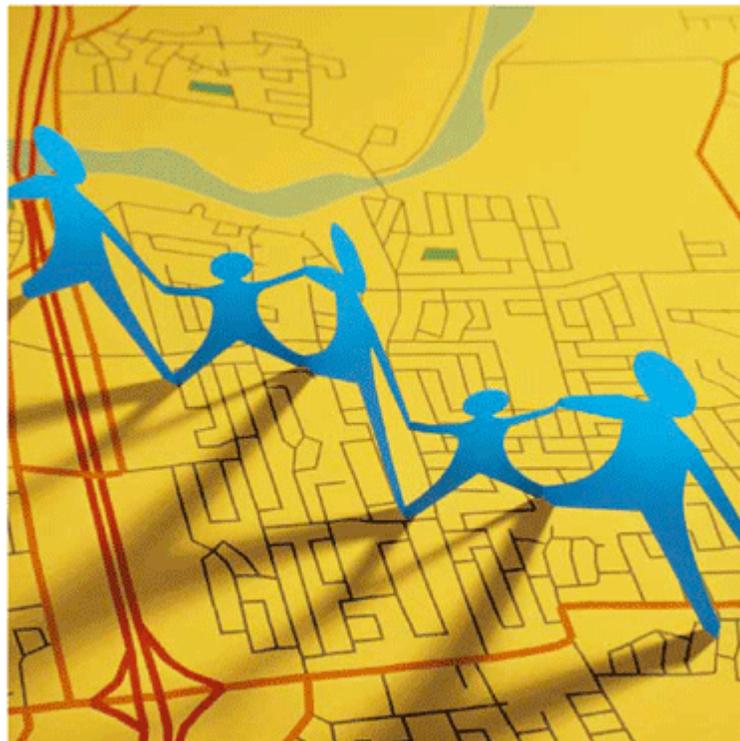
Les partenariats public-privé (PPP) et les municipalités :

au-delà des principes, un bref survol
des pratiques

Pierre J. HAMEL

URBANISATION, CULTURE ET SOCIÉTÉ

INRS



Les partenariats public-privé (PPP) et les municipalités : au-delà des principes, un bref survol des pratiques

Pierre J. Hamel, INRS-Urbanisation, Culture et Société ¹

Le présent texte est mis en ligne à l'adresse : <http://www.ucs.inrs.ca/pdf/PPPMun.pdf>

Pour la version anglaise : <http://www.ucs.inrs.ca/pdf/PPPMunEn.pdf>

Les deux versions sont également disponibles sur le site de la Fédération canadienne des municipalités : <http://www.fcm.ca/french/main-f.html>

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

Révision du texte : Lyse Contant et Viviane Brouillard

Ce rapport a été produit à la demande de la Fédération canadienne des municipalités (FCM); ceci n'implique cependant pas que la FCM endosse d'une quelconque façon ce rapport, que ce soit en tout ou en partie.

De nombreuses personnes de divers milieux (municipalités, entreprises, gouvernements, syndicats, associations, universités, organismes péri et paragouvernementaux et autres, d'ici et d'ailleurs) ont contribué de différentes façons à ce projet; il faut tout particulièrement souligner l'aide apportée par Louis Carrier et Alain Borsi, INRS-Urbanisation, Culture et Société.

ISBN : 978-2-89575-116-8
Dépôt légal : 2007
Bibliothèque nationale et Archives nationales du Québec
Bibliothèques et Archives Canada
© Tous droits réservés

Faits saillants

Si on accepte une définition large de la formule des partenariats public-privé (PPP), on constate rapidement qu'ils ne constituent, dans le monde municipal, ni une révolution ni même une véritable nouveauté : ce n'est pas d'hier que des travaux ponctuels et même l'opération en continu d'un service sont confiés à des entreprises privées. Ce qui est toutefois un peu différent avec les PPP, selon la formule en vogue actuellement, par rapport aux formes plus anciennes de collaboration entre le public et le privé, c'est une plus grande implication qu'auparavant du partenaire privé, notamment dans le financement des immobilisations et une plus longue durée des engagements mutuels.

Il ne paraît **pas raisonnable d'obliger les municipalités à « envisager le recours à des PPP »** (comme le ministre fédéral des Finances affirmait publiquement vouloir le faire²); ce serait comme si on estimait que les élus et les fonctionnaires municipaux évitaient systématiquement de le faire et prenaient leurs décisions en ne tenant pas compte de toutes les possibilités qui s'offrent à eux. Au contraire, il est plus réaliste de présumer que les municipalités sont généralement au courant des possibilités réelles, qui varient considérablement selon les spécificités de chaque cas particulier. Fort peu de responsables municipaux semblent allergiques au privé, si on se fie au fait que la participation du secteur privé aux activités municipales est ancienne et régulière (pour la construction, presque toujours et fréquemment pour la gestion et l'opération des services). Incidemment, on remarquera qu'on peut difficilement demeurer crédible en tenant un double discours, en affirmant tout d'abord solennellement que les municipalités sont des « partenaires » tout en venant ensuite leur dicter ce que serait la bonne façon de prendre des décisions. Et il faudra porter une attention toute particulière au guide qui ne manquera pas de venir encadrer la démarche d'évaluation devant conduire à un choix éclairé.

² 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>; http://www.fin.gc.ca/budtoctf/2006/ec06_f.html

Les PPP ne sont pas une panacée, un médicament miracle qui permettrait de solutionner tous les problèmes, partout et toujours. Plus particulièrement dans le cas des municipalités, les PPP **n'offrent pas de solution magique au réel problème de financement** de leurs infrastructures (le financement des infrastructures qui est le principal et souvent le seul vrai problème des municipalités).

Le problème du financement des infrastructures municipales ne tient cependant pas à la disponibilité des fonds nécessaires, ni à l'accès aux marchés financiers, ni à la cote de crédit, ni non plus au coût des emprunts directement contractés par les municipalités : pour investir dans leurs infrastructures, les municipalités peuvent facilement emprunter pratiquement tout ce dont elles ont besoin et ce, à un taux tout à fait avantageux. À vrai dire, presque personne ne conteste cette évidence qui crève les yeux. **Laisser au partenaire privé la responsabilité d'assumer le financement**, alors que le financement municipal classique est simple, relativement facile et surtout bien meilleur marché que l'équivalent privé, **c'est une mauvaise solution à un problème inexistant**; mais il n'en demeure pas moins que certains ont intérêt à ce qu'on pense qu'il y a des problèmes... parce qu'ils ont des solutions à nous vendre!

À cet égard, on peut souligner qu'en faisant la promotion des PPP, un des objectifs mis de l'avant par nos gouvernements est d'ouvrir de nouvelles occasions d'affaires aux investisseurs; plus précisément, on insiste 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. Incidemment, cela revient à admettre cette évidence : les PPP offrent aux investisseurs un meilleur rendement que les obligations municipales qui normalement financent les mêmes travaux pour les mêmes services municipaux. Est-il possible d'offrir un meilleur rendement aux investisseurs tout en permettant aux municipalités d'obtenir un meilleur rapport qualité-prix?

Le problème de financement des infrastructures municipales ne concerne donc ni la disponibilité des fonds ni le coût d'emprunt : le principal problème tient au volume des revenus municipaux qui est souvent insuffisant (pour rembourser les emprunts) pour maintenir et accélérer, comme c'est souvent souhaitable, le rythme d'investissement dans l'entretien, la réhabilitation et la reconstruction des infrastructures existantes. Or, les PPP n'offrent aucune solution magique à ce manque de revenus : en effet, **les sommes à verser chaque année au promoteur** sont, de toute façon, (plus ou moins) **du même ordre de grandeur que ne le seraient les remboursements annuels d'un emprunt municipal** contracté pour un projet classique.

En réalité, on retrouve une question tout à fait classique de finances publiques : la difficulté est de convaincre qu'il faut payer plus pour s'assurer que rien ne change (ce qui n'est pas très vendeur!). Comme les montants en cause à payer pour un PPP, que ce soit sous forme d'impôts ou de tarif, sont finalement assez semblables à ce que ce serait pour un service financé et livré de façon plus traditionnelle, le fait de recourir à **un PPP ne facilite pas en soi le nécessaire travail proprement politique qui consiste à persuader les contribuables de la nécessité immédiate d'efforts supplémentaires pour préserver l'avenir.**

Par ailleurs, il est facile de constater que la construction de nouvelles infrastructures est toujours plus attrayante que l'investissement dans la réhabilitation et l'entretien des infrastructures existantes (et la mobilisation des ressources est plus facile pour les premières que pour les secondes). Or, **les PPP sont particulièrement utilisés pour la mise en route de nouveaux services et la construction de nouvelles infrastructures, précisément là où les problèmes sont les moins criants.**

La conception, puis la construction de A à Z d'un équipement neuf facilite probablement l'implication du privé; inversement, le recours aux PPP pour réhabiliter l'existant soulève le problème de la relative ignorance de l'état des infrastructures sur lesquelles il faut intervenir. Et l'incertitude, comme l'information, a un prix.

Un des arguments fréquemment évoqués en faveur des PPP est qu'ils permettraient une grande **flexibilité**. Mais de quelle flexibilité parle-t-on alors? Les discussions préalables à la rédaction des devis sont plus ardues et plus longues dans le cas d'un PPP que dans le cas d'un projet classique. Y aurait-il alors plus de flexibilité en cours d'opération en mode PPP? Oui et non : l'entrepreneur a tout intérêt à refuser d'emblée toute réouverture du contrat et à s'en tenir fermement à ce qui a été négocié au départ, quitte à accepter de modifier le projet en cours de route, moyennant des compensations conséquentes, car la flexibilité, elle aussi, a son prix. Un exemple anglais récent, entre autres, semble démontrer au contraire que **les PPP induisent des rigidités telles qu'ils contraignent les élus sur le long terme** et réduisent la marge de manœuvre dont ils disposent pour s'ajuster à des circonstances imprévues.

À vrai dire, la rigidité induite par les engagements à long terme constitue, paradoxalement, ce qui est, théoriquement, un des plus solides points en faveur des PPP. En effet, face à des budgets municipaux serrés, la tentation est parfois forte de différer certains travaux non urgents et de reporter parfois presque indéfiniment des investissements nécessaires, sans que cela ne nuise au fonctionnement à court terme. On peut ainsi reprocher aux municipalités, trop souvent

Les partenariats public-privé et les municipalités

à raison, une certaine négligence : elles ne font pas toujours preuve d'une grande constance. C'est dans ce contexte que les PPP permettent, en théorie, de garantir une plus grande régularité, dans la mesure où le contrat « bétonne » le rythme d'investissement. En pratique toutefois, les choses ne sont pas si simples.

Chose certaine, **les PPP limitent l'imputabilité des élus** qui ne peuvent plus être tenus responsables des opérations au jour le jour. Avec un PPP d'une durée de trente ans, une nouvelle équipe municipale élue à l'automne 2006 pour un mandat de quatre ans n'aurait aucune marge de manœuvre sur un contrat signé en 1985 et venant à échéance en 2015.

Chose encore plus claire (si j'ose dire), **les PPP réduisent la transparence** de la gestion des services.

Chose tout aussi certaine, l'essence même de la formule des PPP, qui implique un lourd engagement financier à long terme du partenaire privé, a pour conséquence inéluctable de **réduire le degré de concurrence** qui n'est déjà pas aussi vive qu'on pourrait le souhaiter.

Chose encore plus certaine, **le recours aux PPP** évince systématiquement les petites et moyennes entreprises locales et **favorise la concentration des entreprises**.

Du même ordre, un constat classique en matière de relations entre les municipalités et les entreprises privées a trait à **l'asymétrie de moyens et d'information**; typiquement, une municipalité n'a, par exemple, qu'une seule usine d'assainissement des eaux usées et elle n'a et n'aura jamais qu'un seul contrat à octroyer dans ce dossier; or, elle fait face à des entreprises qui disposent généralement de moyens considérablement plus importants que les siens et qui détiennent une expérience développée sur de très nombreux cas un peu partout dans le monde. L'un des deux joueurs a plus d'expérience et de ressources que l'autre.

Les PPP ne sont sans doute pas parfaits, certes, mais, globalement, ne seraient-ils pas tout de même avantageux? Les promoteurs de la formule n'affirment-ils pas que, l'un dans l'autre, les quelques inconvénients inévitables et les rares faiblesses indéniables, mais vénielles sont plus que largement compensés par de formidables avantages? Le moins que l'on puisse dire c'est que les rares exemples de projets importants impliquant le monde municipal (l'eau à Hamilton ou le métro de Londres, par exemple) ne permettent certainement pas de conclure de façon nette et définitive que les PPP soient particulièrement avantageux, ni en ce qui concerne le prix, ni en ce qui a trait à la qualité du service. Le plus sincèrement du monde, je crois que la grande

majorité des observateurs qui ne sont pas directement impliqués, ni dans un camp ni dans l'autre, conviendraient qu'en toute honnêteté, **on ne peut pas prétendre que les PPP sont plus avantageux pour les municipalités et leurs citoyens et contribuables.**

Depuis de nombreuses années, on nous annonce le retour imminent du privé dans le secteur municipal sans que l'on n'ait observé de grands changements, jusqu'à présent. La tendance la plus vraisemblable, si tant est que les conseils municipaux conservent leur autonomie décisionnelle, c'est qu'on continuera d'observer des déplacements, dans un sens comme dans l'autre (vers le privé et vers le retour en régie); cependant, comme la mode est à conclure des ententes ou des partenariats de plus longue durée, il serait plausible que la part du privé (qui n'est encore que très faible) ait tendance à croître légèrement par effet cliquet, ne serait-ce que parce qu'il sera plus difficile (parce que plus coûteux) de changer d'idée en cours de route, après cinq ou dix ans : il faudra désormais attendre vingt ou vingt-cinq ans avant de pouvoir se reposer la question et il y a fort à parier qu'il sera alors plus difficile de revenir en régie (les employés municipaux autrefois affectés à ces tâches auront pris leur retraite, les techniques auront évolué sans que personne à l'interne ne se soit maintenu à jour et les compétences auront été perdues).

Table des matières

Faits saillants	3
Propos liminaires	11
Les limites de l'étude	11
L'auteur.....	14
Introduction	15
1. La formule des PPP	17
2. L'engouement des gouvernements supérieurs pour les PPP	21
2.1 Le fédéral et sa récente annonce	21
2.2 L'engagement plus ancien du gouvernement québécois	24
3. La présence du privé dans les municipalités	29
3.1 Le pragmatisme (affiché) des élus municipaux	29
3.2 L'évolution de la présence du privé	31
4. Le problème du financement des infrastructures municipales	39
4.1 La disponibilité du financement	40
4.2 La cote de crédit et les taux d'intérêt exigés.....	40
4.3 Offrir de nouvelles occasions aux investisseurs privés	42
4.4 Une des grandes illusions des PPP : le simili emprunt « hors bilan »	43
4.5 Les revenus municipaux : suffisants?.....	46
4.5.1 La revendication pour une diversification des sources de revenu.....	47
4.5.2 Les PPP et les revenus municipaux.....	48
4.5.3 Le fonds de l'eau de Montréal	49
4.6 Les PPP et la réhabilitation des infrastructures existantes.....	50
Les partenariats public-privé et les municipalités	9

5. Le partage de risques	51
6. La flexibilité.....	55
6.1 Pour investir en catimini : louer plutôt qu’acheter ou bâtir	55
6.2 La lourdeur de la rédaction des devis.....	56
6.3 Un contrat : plus solide qu’une constitution	58
6.4 La rigidité des PPP comme garantie d’un engagement à long terme.....	59
7. L’imputabilité	63
8. La transparence.....	65
8.1 La transparence dans les entreprises publiques et parapubliques.....	65
8.2 La transparence dans les sociétés d’économie mixte	68
8.3 La transparence dans les PPP	76
9. La concurrence.....	79
9.1 Trop souvent : beaucoup d’appelés, peu d’offreurs.....	79
9.2 Une formule plus adaptée aux très grandes entreprises	80
9.3 Les ententes de cartel	83
9.4 La corruption.....	90
9.5 Des stratégies pour stimuler la concurrence : fractionner les lots, réduire les durées et concurrencer le privé	92
10. L’un dans l’autre, les PPP sont-ils avantageux?.....	97
11. En somme	105

Propos liminaires

Ce rapport a été produit à la demande de la Fédération canadienne des municipalités (FCM); ceci n'implique cependant pas que la FCM endosse d'une quelconque façon ce rapport en tout ou en partie : autrement dit, tout ce qui peut être lu ici ne saura être retenu contre la FCM et l'auteur en assume seul l'entière responsabilité.

Les limites de l'étude

Idéalement, il se serait agi de dresser un bilan le plus complet possible des expériences de partenariats public-privé (PPP) dans le monde municipal, ici et ailleurs. Pour ce faire, il aurait fallu pouvoir s'appuyer sur l'examen attentif des coûts et de la performance générale d'échantillons représentatifs de cas de PPP en bonne et due forme. 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 réalisés selon d'autres formules (régie pure, délégation, etc.), le tout, bien entendu, portant sur des cas ayant déjà connu quelques années de fonctionnement. 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 et de régie). À ma connaissance, jamais personne n'a réalisé correctement un tel exercice selon les règles de l'art³, même pas les Britanniques qui disposent

³ On peut certes trouver des rapports qui font état d'une abondance de cas de PPP (projetés, réalisés ou abandonnés); on sera cependant rapidement déçu puisque, le plus souvent, ils ne concernent pas directement le monde municipal et bien plus, généralement, l'analyse de chaque cas ne va jamais très loin, ce qui n'est pas étonnant puisque les informations qui seraient nécessaires ne sont habituellement pas disponibles. Il faudrait tout de même mentionner deux catalogues imposants, le premier favorable aux PPP, l'autre non.

Vining, Aiden R. et Anthony E. Boardman. (2006). *Public-Private Partnerships in Canada Theory and Evidence*, The UBC P3 Project, http://csgb.ubc.ca/files/p3/2006_04_vining.pdf

Mehra, Nathalie. (2005). *Flawed, failed, abandoned: 100 P3s, Canadian & International*, Ontario Health Coalition, 47p. <http://www.web.net/ohc/P3s/Flawed,%20Failed,%20Abandoned%20-%20Final.pdf>.

Finalement, je mentionnerais également un troisième catalogue récent que je n'ai cependant pas pu consulter : Canadian Council for Public-Private Partnerships. (2006). *Canadian PPP Project Directory*:

pourtant d'une bonne longueur d'avance en matière de PPP avec plusieurs centaines de cas sur plusieurs années; en fait, la seule étude visant à évaluer les PPP et qui ne soit pas gardée secrète et à l'abri de la critique méthodologique semble avoir été menée d'une façon — comment dire? — pas vraiment irréprochable : selon Pollock *et al.* (2005), elle serait truffée des plus belles erreurs, de celles qui font les délices des méthodologues⁴.

Si cela n'a pas déjà été fait, c'est que les difficultés sont nombreuses et plus ou moins insurmontables. Déjà se pose le problème de la disponibilité des données. En effet, les données comptables des entreprises sont des données « sensibles » et ce qui est accessible publiquement est plutôt succinct⁵. Il faut insister sur le fait incontournable que ce manque

Selected Public-Private Partnerships Across Canada, http://www.pppcouncil.ca/pdf/pppdir_sample.pdf; la lecture de la table des matières révèle déjà une modification qui devra être apportée à la prochaine version de ce rapport : parmi cette collection sélective qui ne retient que les plus beaux exemples de PPP et publiée en novembre 2006, on mentionne en effet le projet de train léger sur rail d'Ottawa, qui vient d'être abandonné, en décembre 2006, au grand dam du principal partenaire privé, Siemens.

http://www.ottawa.ca/residents/lrt/experience/vehicles/siemens_fr.html

⁴ 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 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; cette équipe de recherche qui travaille essentiellement sur le système de santé s'intéresse notamment aux hôpitaux construits sous le mode PFI (Private Finance Initiative); elle est désormais rattachée à l'université d'Édimbourg sous l'appellation de Centre for International Public Health Policy,

<http://www.health.ed.ac.uk/CIPHP/>

<http://www.health.ed.ac.uk/CIPHP/>

⁵ Hamel, Pierre J. et Louis Carrier. (2006). *Les groupes européens de services urbains au Québec : une tête de pont en Presqu'Amérique*, p. 9 et suivantes

<http://www.inrs-ucs.uquebec.ca/pdf/GroupesEuropeens.pdf>

d'informations disponibles publiquement n'a rien à voir avec de la mauvaise volonté ou un quelconque complot sordide ourdi par les entreprises à la seule fin de tromper leurs clients ou l'opinion publique; cela tient aux règles du jeu : honnêtement, tout le monde en conviendra, les entreprises n'ont pas vraiment le choix — secret commercial oblige! Autrement, leurs concurrents se régèleraient à leurs dépens de leurs révélations. De même, la quantité et la qualité des données concernant les services fournis en régie sont souvent décevantes : il est de commune renommée que, dans les municipalités, la comptabilité des prix de revient et la connaissance des coûts est fréquemment, disons donc, « sous-optimale ».

Comme si ces difficultés inéluctables n'étaient pas suffisamment handicapantes, mes moyens limités et des délais réduits font en sorte que le présent texte ne pouvait avoir que de bien modestes ambitions (pour ne pas dire minimalistes). Je ne pouvais donc faire autrement que de me rabattre rapidement sur ce que je connais le moins mal : 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. Bien sûr, j'ai cherché le plus possible à étendre mon spectre de vision, en faisant appel à des gens susceptibles de me pister vers des cas intéressants. Plusieurs dizaines de personnes de divers milieux (municipalités — des plus grandes aux plus petites, entreprises, gouvernements, syndicats, associations, universités, organismes péri et paragouvernementaux et autres, d'ici et d'ailleurs) ont contribué de différentes façons à ce projet. Cependant, comme on le constatera à l'instant, le terrain couvert demeure restreint.

Sauf indication contraire, les pages consultées sur des sites Internet étaient telles qu'indiquées au tournant de 2006-2007, sur une période allant de la fin novembre 2006 à la mi-février 2007.

Des mises à jour sont susceptibles d'être apportées et, le cas échéant, elles seront intégrées à la version mise en ligne sur le site de l'INRS : <http://www.ucs.inrs.ca/pdf/PPPMun.pdf>

L'auteur

Pierre J. Hamel est professeur-chercheur à l'Institut national de la recherche scientifique (INRS-Urbanisation, culture et société). Il a 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, il s'intéresse de diverses façons aux finances publiques locales, tant à la gestion des services publics locaux qu'à la fiscalité locale⁶. Parmi les travaux récents, mentionnons :

Hamel, Pierre J. (2006). « Les compteurs d'eau résidentiels : une mauvaise idée », *Bulletin de la Ligue des droits et libertés*, Vol. XXIV, n° 1 (printemps 2006), p. 22-23.

<http://www.ucs.inrs.ca/pdf/compteurs.pdf>

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 beaucoup plus longue, comprenant notamment une section méthodologique détaillée, est disponible en ligne : <http://www.inrs-ucs.quebec.ca/pdf/GroupeEuropeens.pdf>).

Hamel, Pierre J. (2005). « Le futur moins que parfait des très petites collectivités : recomposition territoriale dans l'arrière-pays québécois », in Laurence Bherer, Jean-Pierre Collin, Éric Kerrouche et Jacques Palard (dir.), *Jeux d'échelle et transformation de l'État : le gouvernement des territoires au Québec et en France*, Québec : Presses de l'Université Laval, xviii et 527 p., pp.177-201.

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 : 6e Rencontres Ville-Management*, coll. « Thèmes et commentaires », Paris : Dalloz, 486p., pp. 337-359

Hamel, Pierre J., Jean-Pierre Collin et Claire Poitras, avec la collaboration de Julie Archambault, Dany Fougères, Marc-Antoine Guimont, Jacques Ledent et Jaël Mongeau (2003), [Scénarios de réorganisation municipale dans la MRC de Joliette](#), Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM), INRS-Urbanisation, Culture et Société, 158 p.

Hamel, Pierre J. (2002). « Le " Pacte fiscal " entre le gouvernement du Québec et les municipalités : la raison du plus fort est toujours la meilleure », *Organisations et Territoires*, vol. 11, n° 3 (automne), p. 31-38 http://www.vrm.ca/documents/Hamel_PJ.pdf

⁶ Page ouëbe personnelle : <http://www.ucs.inrs.ca/default.asp?p=hamel>

Introduction

Si la formule des partenariats public-privé (PPP) était aussi formidable que certains le disent, il serait vraiment dommage de s'en passer et de ne pas y songer toutes les fois que ce serait approprié; quitte à la rejeter après examen, il faudrait au moins examiner la chose pour toute opération un tant soit peu importante. Ce serait donc malheureux si les municipalités négligeaient systématiquement de si belles occasions, toujours du point de vue des promoteurs des PPP. Mais que faire si, sans jamais se remettre en question, les municipalités n'envisageaient même pas cette possibilité? Si l'idée n'effleurait même pas l'esprit des décideurs municipaux? Si les élus et les fonctionnaires étaient carrément « réfractaire[s] à la modernisation » et au changement⁷ et a priori hostiles à quoi que ce soit qui bouleverserait leur petites habitudes, au point de refuser l'idée de discuter d'un concept aussi génial que les PPP? Ne serait-il pas du devoir d'un bon gouvernement d'amener les municipalités à y réfléchir? C'est là en fait une partie de l'explication officielle de l'engagement des gouvernements supérieurs à faire la promotion des PPP auprès des municipalités, au point de les obliger à « envisager le recours à des PPP »⁸.

L'objectif du présent essai est de passer au crible les arguments en faveur des PPP, sans autre considération morale ou politique que le respect de valeurs les plus consensuelles qui soient, comme la flexibilité (souhaitable au moins du point de vue des décideurs municipaux), l'imputabilité des élus, la transparence et ainsi de suite. Et à la fin de la démarche, il faudra tenter de voir si, l'un dans l'autre, le jeu en vaut la chandelle.

⁷ « L'État québécois réfractaire à la modernisation, selon Jérôme-Forget », émission « Maisonneuve en direct », *Première chaîne* de Radio-Canada, 14 décembre 2006,

<http://www2.radio-canada.ca/radio/maisonneuve/14122006/81117.shtml>

⁸ Kitchen Harry A. (2006). *State of Disrepair: How to Fix the Financing of Municipal Infrastructure in Canada*, C.D. Howe Institute, Commentary, N° 241, December, p.19.

http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_241.pdf;

TD Economics. (2006). *Creating the winning conditions for PPP in Canada*, June, p.22

http://www.td.com/economics/special/db0606_p3s.pdf

Les PPP sont-ils avantageux en ce qui concerne les coûts? En ce qui a trait à la qualité des services? Offrent-ils un bon rapport qualité-prix? Meilleur que la façon de faire « classique », avec une entreprise privée qui, sur appel d'offres, décroche le contrat de construction d'une infrastructure qui sera opérée par des fonctionnaires, « en régie »? Je tenterai de progresser en me ramenant sans cesse à des exemples concrets, palpables et bien réels, pour tenter de dépasser les envolées théoriques et politiques qui encombreront le débat.

1. La formule des PPP

Si on accepte une définition large de la formule des partenariats public-privé (PPP), on constate rapidement qu'ils ne constituent, dans le monde municipal, ni une révolution ni même une véritable nouveauté : ce n'est pas d'hier que des travaux ponctuels et même l'opération en continu d'un service public sont confiés à des entreprises privées⁹.

Ce qui est toutefois un peu différent avec les PPP, selon la formule en vogue actuellement, par rapport aux formes plus anciennes de collaboration entre le public et le privé, c'est **une plus grande implication qu'auparavant du partenaire privé, notamment dans le financement des immobilisations et une plus longue durée** des engagements mutuels. En effet, dans son acception stricte, un PPP, tel qu'on l'entend parfois aujourd'hui, renvoie à un projet dont l'horizon peut être de vingt-cinq ou trente ans et même plus et où le partenaire privé assume une portion considérable, voire la totalité de l'investissement nécessaire.

Mais beaucoup plus souvent, on retrouve des définitions de la formule PPP qui n'insistent pas tant sur ses singularités que sur ses similitudes avec les autres formes de collaboration entre le public et le privé et qui l'inscrivent davantage dans un continuum — et c'est bien là le principal (et parfois le seul) point qu'ont en commun les différents propagandistes et adversaires des PPP¹⁰ — et des variantes cousines du même diagramme se retrouvent partout : ce continuum commence dès que le privé intervient, ne serait-ce que marginalement, dans le cadre d'un projet piloté et presque entièrement réalisé par le public, et il va jusqu'à la privatisation pure. Ainsi, le

⁹ 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.

Sagalyn, Lynne B. (2007). « Public/Private Development », *Journal of the American Planning Association*, winter, vol.73, n° 1, pp. 7-22

¹⁰ Breton, Gaétan. (2005). *Tout doit disparaître. Partenariats public-privé et liquidation des services publics*, coll. « Futur proche. Éléments d'analyse progressiste », Montréal : Lux éditeur, 144 p., p. 37-40
Municipal Services - Strategic Public-Private Partnering: A Guide for Nova Scotia Municipalities
Background What is a Public Private Partnership?, p. 7,13, http://www.gov.ns.ca/snsmr/muns/fin/pdf/ppp/PPP_1.PDF;

Ernst & Young novembre 2006, Issues Facing the Canadian P3 Market, p. 8

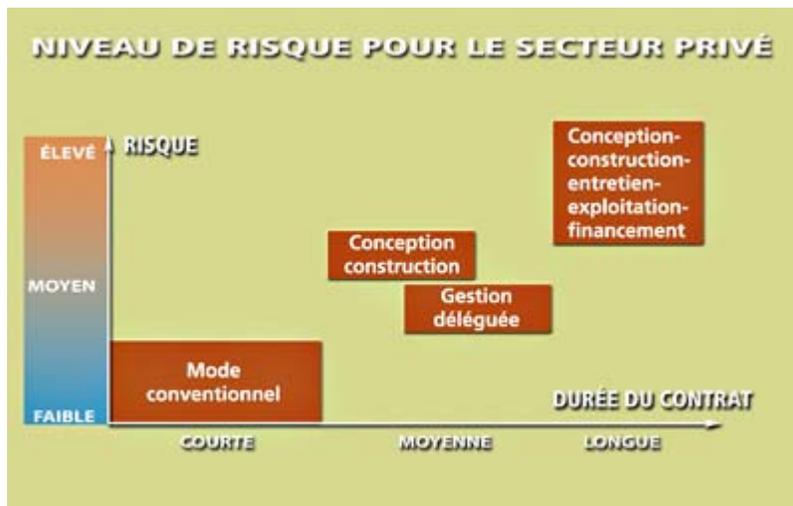
[http://www.ey.com/Global/download.nsf/Canada/TAS_P3_Survey_2006/\\$file/16256_CDN_P3.pdf](http://www.ey.com/Global/download.nsf/Canada/TAS_P3_Survey_2006/$file/16256_CDN_P3.pdf),

ministère des Transports du Québec présente trois formes de PPP dont seule la première correspond étroitement à la définition restrictive d'un PPP, les deux autres formes renvoyant à des pratiques plutôt classiques, si ce n'est de la durée des contrats dans le dernier cas :

Conception-construction-entretien-exploitation-financement [...]

Conception-construction. [...] Ces projets sont habituellement réalisés sur une période moyenne de 2 à 5 ans. Le partenaire est rémunéré à la fin des travaux, à la suite d'une évaluation de conformité [...]

Gestion déléguée de l'exploitation et de l'entretien [...] sur la base d'un contrat de 5 à 10 ans. [...]



11

Cette définition large est reprise par la plupart et notamment par le Canadian Council for Public-Private Partnerships :

[...] Public-private partnerships span a spectrum of models that progressively engage the expertise or capital of the private sector. At one end, there is straight contracting out as an alternative to traditionally delivered public services. At the other end, there are

¹¹ Ministère des Transports du Québec. Partenariat public-privé.

<http://www1.mtq.gouv.qc.ca/fr/affaires/partenariat/index.asp#formes>

Voir également Ministère des Transports. (2004). *Le partenariat public-privé au ministère des Transports*, <http://www.mtq.gouv.qc.ca/fr/publications/ministere/ppp.pdf>

arrangements that are publicly administered but within a framework that allows for private finance, design, building, operation and possibly temporary ownership of an asset.

[...] Unlike our American counterparts who tend to use the words "privatization" and "public-private partnerships" interchangeably, in Canada "privatization" refers to the furthest point on the PPP spectrum, where most or all assets are held by the private sector.¹²

Dans le cadre de la présente étude, l'attitude adoptée consiste à réserver l'appellation « PPP » à des projets où le partenaire privé est très profondément impliqué tout au long du processus et ce, dès le départ, lourdement engagé financièrement et sur une durée vraiment longue, au-delà en tout cas des « longues » périodes de trois ou cinq ans auxquelles le monde municipal était habitué.

Cependant, il est vrai que les PPP ne sont qu'une variante (nettement typée, certes) à l'intérieur d'une vaste gamme de formes de collaboration entre le public et le privé; c'est d'ailleurs ce qui permet d'utiliser des analyses qui portent sur des formes autres que les PPP pour comprendre certains mécanismes communs ou pour faire des hypothèses quant à ce qui pourrait survenir dans le cas spécifique d'un PPP au sens strict.

¹²Canadian Council for Public-Private Partnerships. (2007).
http://www.pppcouncil.ca/aboutPPP_definition.asp

2. L'engouement des gouvernements supérieurs pour les PPP

2.1 Le fédéral et sa récente annonce

Par l'entremise du ministre des Finances, le gouvernement canadien a exprimé récemment (en novembre 2006) sa volonté de promouvoir vigoureusement auprès des municipalités la formule des PPP :

Le gouvernement encouragera [...] le développement et l'application de pratiques exemplaires des PPP **en exigeant que l'on songe à recourir à ces partenariats** pour la réalisation de projets d'infrastructure de grande envergure qui bénéficient du soutien financier de programmes fédéraux. [...]

Engagement de politique publique

Le nouveau gouvernement du Canada travaillera à l'établissement d'un plan d'infrastructure détaillé prévoyant les mesures suivantes : [...]

- Des fonds nationaux distincts pour l'infrastructure, offerts suivant le principe du mérite, pour financer : 1) des projets selon une approche PPP; 2) l'aménagement de portes d'entrée et de passages frontaliers, particulièrement les projets retenus en vertu du nouveau cadre national sur les portes et les corridors commerciaux stratégiques.
- **L'obligation pour les provinces, les territoires et les municipalités d'envisager le recours à des PPP pour tous les projets de grande envergure recevant des fonds de l'enveloppe de programme** et, dans le cas des portes d'entrée et des passages frontaliers, du fonds national pour l'infrastructure.¹³ [je souligne].

¹³ 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*)

C'est d'ailleurs sur la base de cette annonce que la Fédération canadienne des municipalités m'a demandé de m'intéresser à la chose et de réagir à cet énoncé d'intentions. Il s'agissait donc de répondre à une question finalement assez simple : est-il juste de promouvoir ainsi la formule des PPP au point d'assujettir l'octroi d'un financement fédéral à l'obligation « d'envisager » d'y recourir, alors que ce n'est après tout qu'une façon de faire parmi de nombreuses autres et surtout en sachant que la formule des PPP ne fait pas l'objet de consensus ou de louanges unanimes. Si on forçait un peu le trait, cette question serait, dans une version caricaturale : est-ce que la formule des partenariats public-privé est forcément LA solution à tous les problèmes, partout et toujours? Et la réponse serait bien évidemment non. D'ailleurs, même les plus ardents promoteurs des PPP sont plus généralement nuancés, comme l'était d'ailleurs la présidente du Conseil du trésor (du Québec), Monique Jérôme-Forget :

Pour nous, les partenariats public-privé ne sont ni un dogme ni une panacée ; ils constituent un outil de plus dont l'État québécois souhaite se doter pour développer ses infrastructures.

[...] Les partenariats public-privé font partie de la solution, mais il ne s'agit pas d'une solution miracle. Ce n'est ni un dogme, ni une panacée. C'est un outil que nous ajoutons au coffre à outils de l'État. Cette formule n'est ni applicable ni souhaitable pour tous les projets, mais elle l'est pour un nombre limité de grands projets.¹⁴

Comme mon horizon de travail se limite aux frontières québécoises, j'aurais (presque) pu faire comme si je n'étais pas immédiatement concerné par cette annonce du fédéral (et laisser le plaisir à d'autres). En effet, on pourrait croire que, de toutes façons, les intentions fédérales n'auraient pas, directement du moins, d'impact tangible sur les municipalités québécoises puisque celles-ci sont, constitutionnellement, sous le contrôle exclusif (et jaloux) du gouvernement du Québec; depuis plus de trente ans déjà, les successives équipes libérales et

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>

¹⁴ Allocution de Monique Jérôme-Forget, présidente du Conseil du trésor et ministre responsable de l'Administration gouvernementale, à l'occasion de la clôture de la Commission parlementaire sur l'étude du projet de loi 61, *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*, Québec, le 11 novembre 2004, <http://www.tresor.gouv.qc.ca/fr/ministre/discours/forget/ppp-cloture.asp>

péquistes ayant adopté et maintenu la même politique à cet égard, le gouvernement québécois limite assez sévèrement les rapports directs entre les municipalités et les ministères fédéraux, en veillant à l'application (presque) rigoureuse de la *Loi sur le Ministère du Conseil exécutif*¹⁵. On pourrait donc croire que, comme par le passé, après quelques mois de querelles sur le respect des juridictions de chacun, le fédéral aurait fini par accepter de se contenter de verser la « part du Québec » dans une enveloppe elle-même déposée dans une « boîte aux lettres », comme la SoFIL¹⁶, un organisme *ad hoc* créé récemment, qui ne sert ni plus ni moins que de « sas de décontamination » ou d'acclimatation pour transférer vers les municipalités des fonds en provenance du fédéral, sans fil à la patte, sans que les normes du fédéral ne suivent. Et le gouvernement du Québec pourrait alors appliquer ses propres normes, modulées selon ses propres objectifs, sans que le fédéral n'ait vraiment grand-chose à dire, comme cela se pratique (au moins) depuis le tout premier programme d'infrastructures à frais partagés (Travaux d'infrastructures Canada-Québec, TICQ, programme lancé en 1994), alors que le ministre des Affaires municipales de l'époque, Claude Ryan, avait mené sa barque seul, sans peur et sans reproche¹⁷.

En dépit de cet élément incontournable de nos relations intergouvernementales, rien cependant n'empêcherait le gouvernement du Québec de reprendre l'idée à son compte. Mais, à vrai dire, c'est d'ailleurs comme si c'était fait, et en réalité, depuis fort longtemps.

¹⁵ http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/M_30/M30.HTM

¹⁶ 2006-02-01-PROJET-SOFIL.doc La Société de financement des infrastructures locales du Québec débute ses opérations (février 2006). Ministère des Affaires municipales et des Régions. (2006). *Guide relatif aux modalités révisées de transfert aux municipalités du Québec d'une partie des revenus de la taxe fédérale d'accise sur l'essence et de la contribution du gouvernement du Québec pour leurs infrastructures d'eau potable, d'eaux usées et de voirie locale*, http://www.mamr.gouv.qc.ca/publications/infrastructures/guide_transfert_taxe_essence.pdf

¹⁷ L'élection de septembre 1994 ayant porté le Parti québécois au pouvoir alors que de nombreuses décisions avaient été prises et que le programme commençait à « ouvrir la machine », le nouveau ministre péquiste avait procédé à un réexamen des décisions de son prédécesseur pour finalement conclure qu'il n'y avait rien à redire.

2.2 L'engagement plus ancien du gouvernement québécois

Les PPP sont dans l'air au Québec et cela remonte d'ailleurs à bien avant l'élection du présent gouvernement libéral : déjà en 2000, sans tambour ni trompette, le gouvernement du Parti québécois avait adopté une loi qui permettait au ministère des Transports de conclure des PPP¹⁸. Le Parti libéral, porté au pouvoir en 2003, a tôt fait de propulser les PPP au rang des meilleures idées possibles pour faire progresser le Québec. Dans les faits, à la veille d'une nouvelle élection qui se tiendra le 26 mars 2007, bien peu de choses n'ont été encore réalisées jusqu'à maintenant; le projet de réaliser les hôpitaux universitaires en mode PPP soulève plus que sa part de critiques et de craintes de toutes sortes¹⁹; mais voici que quelques projets de ponts et d'autoroutes, qui évoluaient apparemment lentement, connaissent présentement une accélération du processus qui pourrait bien faire aboutir les premiers véritables PPP directement imputables au gouvernement²⁰.

¹⁸ L.R.Q., chapitre P-9.001 Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport [Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport](#)

¹⁹ On retiendra notamment la série d'articles intitulée « La Face cachée des PPP », publiés dans *La Presse* en novembre 2006 sous la plume d'Ariane Krol, ci-devant éditorialiste : « Des histoires d'horreur » (25 novembre 2006, cahier Plus p. 5)

<http://www.cyberpresse.ca/article/20061201/CPOPINIONS/61123124>,

« Vraiment moins cher? » (26 novembre, p.A15),

<http://www.cyberpresse.ca/article/20061201/CPOPINIONS/61123127>,

« Un carcan » (27 novembre, p. A15), rebaptisé « Le meilleur des PPP » sur le site internet

<http://www.cyberpresse.ca/article/20061201/CPOPINIONS/61123133>,

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>,

« Les fonctionnaires à l'école des PPP »,

<http://www.cyberpresse.ca/article/20061201/CPOPINIONS/61123128>,

²⁰ Bergeron, Maxime et Hélène Baril. (2007), « Modernisation de l'État. Pas de " big-bang " », *La Presse*, 17 février, p. LaPresseAffaires-3.

Cependant, dans le monde municipal, il existe déjà nombre d'expériences qui se rapprochent de la formule des PPP; plus formellement, on retiendra la pratique courante de la formule déjà ancienne du crédit-bail (*leasing*), où on loue à long terme un immeuble construit sur mesure; enfin, on compte même quelques véritables PPP (sans qu'ils n'en portent toujours le nom), notamment avec l'UQAM (j'y reviendrai).

Déjà en 2004, lors des discussions entourant la création de l'Agence des partenariats public-privé du Québec, les municipalités québécoises sont passées bien près de se voir imposer l'obligation « d'envisager » d'aller en PPP, exactement en fait comme l'obligation évoquée par le ministre fédéral; la loi adoptée impose cette obligation aux ministères et aux organismes relevant directement du gouvernement²¹.

Loyal serviteur (comme il se doit) de la majorité gouvernementale, le ministère des Affaires municipales et des Régions est à préparer, à l'intention des municipalités, un guide sur les PPP et (au moins) un fonctionnaire s'active déjà sur la question²²; de même, le ministère fait la

²¹ Prémont, Marie-Claude. (2005). « La réingénierie québécoise version municipale », *Flux*, n^{os} 60-61, pp. 69-82.

Pendant ce temps, sur la côte ouest... « Aux prises avec un problème de relations publiques concernant des PPP qui prenait de l'ampleur en Colombie-Britannique, le gouvernement Campbell a adopté une politique qui force les municipalités et autres établissements publics de la province à accepter des PPP s'ils souhaitent que le gouvernement provincial finance leurs grands projets d'immobilisations », Moist, Paul. (2006). Texte d'un éditorial de Paul Moist publié dans le *Hill Times* du 27 novembre, journal du Syndicat canadien de la fonction publique, http://www.scfp.ca/p3s/Texte_dun_ditorial_d
« Le gouvernement de la Colombie-Britannique a déclaré que tout projet d'immobilisation de plus de 20 millions \$ doit être considéré comme un PPP pour être admissible au financement provincial », SCFP. (2006). *La Colombie-Britannique impose les PPP à ses citoyens*, 2006.12.06
http://scfp.ca/p3alernovember2006/La_ColombieBritanniq

²² Stéphane Martinez, du Service du développement et des infrastructures stratégiques, Direction des infrastructures, ministère des Affaires municipales et des Régions, présentait tout récemment une communication en ce sens intitulée « L'émergence des PPP dans le milieu municipal : le cas de l'eau », dans le cadre du colloque *Infra 2006*, organisé par le CERIU (Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines), Québec, 21 novembre 2006 (la reproduction du diaporama de la présentation est disponible sur disque auprès du CERIU).

promotion²³ d'une activité présentée comme suit

[Formation Réussir un PPP en milieu municipal! le 28 février](#) [08-02-2007]

[L]'Institut des partenariats public-privé (IPPP) et la Chambre de commerce de Québec offriront une formation portant sur les partenariats public-privé (PPP) dans le milieu municipal. Le MAMR [Ministère des Affaires municipales et Régions] participera activement à cette formation [...]²⁴

Avec, bien sûr, un lien conduisant au site de l'IPPP. Ernst & Young Orenda Corporate Finance présente l'IPPP comme l'équivalent québécois du Canadian Council for Public-Private Partnerships (C2P3), en précisant qu'on y songerait à développer, à l'intention spéciale des municipalités, un modèle de PPP « léger »²⁵.

L'Assemblée nationale a adopté un projet de loi accordant aux municipalités toute la latitude nécessaire pour octroyer un PPP pour les réseaux d'eaux²⁶.

²³ C'est le cinquième élément en une de la page d'accueil du site du Ministère (telle que visitée le 16 février 2007).

²⁴ http://www.mamr.gouv.qc.ca/news/actualite_suite.asp?no=576

²⁵ « IPPP [...] plans to develop a P3 « light » model for municipalities [...] », Ernst & Young Orenda Corporate Finance Inc. (2006). *Canadian P3 Survey. Issues Facing the Canadian P3 Market*, 32 p., p. 9 [http://www.ey.com/Global/download.nsf/Canada/TAS_P3_Survey_2006/\\$file/16256_CDN_P3.pdf](http://www.ey.com/Global/download.nsf/Canada/TAS_P3_Survey_2006/$file/16256_CDN_P3.pdf)
Il n'y a pas encore de trace publique de ce projet, à moins que ce ne soit le projet de guide que mentionnait Stéphane Martinez, du ministère des Affaires municipales (voir note 22).

²⁶ « Toute municipalité locale peut confier à une personne la construction et l'exploitation de son système d'aqueduc, de son système d'égout ou de ses autres ouvrages d'alimentation en eau ou d'assainissement des eaux, pour une durée maximale de 25 ans. Elle peut aussi en confier l'exploitation pour une telle durée », [2005, c. 6 Loi sur les compétences municipales](#), article 22. Il revient à Yves Bellavance d'avoir attiré l'attention des observateurs qui n'avaient rien vu, au moment tous les yeux étaient rivés vers des projets de loi plus médiatisés. Bellavance, Yves. (2005). « La porte est ouverte pour les PPP et la tarification de l'eau Le gouvernement va de l'avant sans aucun débat public », *Le Devoir*, lundi 19 décembre 2005, p. a7, http://www.vrm.ca/documents/LeDevoir_bellavance.pdf; il était alors permanent à la Table régionale des organismes volontaires en éducation populaire de Montréal (TROVEP Montréal).

Bref, l'alignement du ministère québécois (et de l'ensemble du gouvernement) en faveur des PPP dans les municipalités est sans équivoque²⁷ et peu importe l'évolution des passionnantes relations entre Québec et Ottawa, il est donc tout à fait pertinent de s'intéresser à l'annonce du ministre fédéral, même d'un point de vue strictement québécois.

²⁷ Prémont, Marie-Claude. (2005). « La réingénierie québécoise version municipale », *Flux*, n^{os} 60-61, pp. 69-82.

3. La présence du privé dans les municipalités

La participation du secteur privé aux activités municipales est ancienne et régulière (pour la construction, presque toujours et fréquemment pour la gestion et la prestation des services); c'est d'ailleurs ce sur quoi s'amorçait le mémoire sur les PPP que présentait l'Union des municipalités du Québec, qui ajoutait qu'il existe d'ores et déjà des exemples qui n'en portaient pas toujours le nom²⁸ (on y reviendra).

Il ne paraîtrait pas raisonnable d'obliger les municipalités à « envisager le recours à des PPP » si c'était parce qu'on estime que les élus et les fonctionnaires municipaux étaient parfaitement ignorants ou fermés, allergiques à quelque chose d'aussi génial que les PPP ou à la présence du privé en général; car le privé y est présent depuis longtemps et le démarchage constant et inlassable des entreprises assure que tous les décideurs ont toujours cette option en tête.

3.1 Le pragmatisme (affiché) des élus municipaux

Chaque jour (mais surtout les lundis soirs), ici comme ailleurs de par le vaste monde, des élus municipaux envisagent de recourir au privé ou de cesser d'y recourir : en faisant parfois des bons coups et parfois des erreurs, ces élus choisissent en toute connaissance de cause (du moins le croient-ils) et en ayant en tête les intérêts des citoyens (du moins peut-on l'espérer).

Beaucoup plus nombreux encore sont ces conseils qui pèsent longuement le pour et le contre de différents scénarios pour finalement décider de ne rien changer, de demeurer en régie pour tel service et de renouveler le contrat avec une entreprise pour tel autre service. Pourquoi? Parce que c'est plus simple et souvent moins coûteux, du moins à court terme. Parce qu'après tout, ça ne va pas si mal et que le mieux est parfois l'ennemi du bien.

²⁸ Union des municipalités du Québec. (2004). MÉMOIRE présenté à la Commission des finances publiques sur le projet 61 *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*, 13 p., p. 2 http://www.umq.qc.ca/publications/memoire/_pdf/M_PL61.pdf ; ce mémoire visait essentiellement à faire en sorte que les municipalités ne soient pas obligées de faire transiter par l'Agence tous leurs projets impliquant des subventions du gouvernement, ce qui a été obtenu.

Pendant que la Ville de Longueuil décide d'acheter l'immeuble qu'elle louait jusqu'à maintenant à la firme Dessau-Soprin pour y loger son hôtel de ville²⁹, la Ville de Gatineau songe sérieusement à un PPP avec... Dessau-Soprin pour un nouvel aréna³⁰.

On pourrait multiplier ainsi les exemples de situations et de décisions qui vont dans tous les sens, comme pour les MRC (municipalités régionales de comté) qui s'impliquent dans la gestion des ordures :

pendant que la MRC de la Haute-Yamaska décide de s'impliquer dans la collecte des ordures³¹ et qu'elle en profite pour forcer la main d'une entreprise privée, afin d'amener celle-ci à accepter qu'une usine de tri soit construite sur un de ses terrains attenant à son dépotoir³², à quelques kilomètres de là, 12 des 24 municipalités membres de la MRC d'Arthabaska deviennent actionnaires (à hauteur de 51 %) d'une entreprise de collecte des ordures³³, alors que dans le même temps la MRC du Granit conclut une entente avec une entreprise privée et une entreprise d'économie sociale pour réacheminer les frigos qui autrement aboutissaient dans son dépotoir³⁴,

²⁹ Duddin, Jean Maurice. (2006). « Longueuil rachète son hôtel de ville. La Ville versera 26 M\$ à Dessau-Soprin », *Le Journal de Montréal*, 21/12/2006,

<http://www.canoe.com/infos/quebeccanada/archives/2006/12/20061221-080202.html>

³⁰ « Nouvel aréna : Dessau-Soprin serait prêt pour un partenariat public-privé », *Le Droit*, 8 février 2007, p. 5, <http://www.cyberpresse.ca/article/20070207/CPDROIT/70207278/5174/CPDROIT>;

Rouillard, Christian (2007). « Gatineau et les PPP : une mise en garde », *Le Droit*, 16 février, p. 19

³¹ Authier, Isabel. (2006). « Bientôt l'affaire de la MRC », *La Voix de l'Est*, 30 novembre, <http://www.cyberpresse.ca/article/20061130/CPACTUALITES/611300988&SearchID=73272469431448>

³² « Des discussions intenses ont permis aux deux parties de s'entendre après Noël et d'éviter ainsi d'en découdre publiquement ». Laliberté, Michel. (2007). « Affrontement évité entre Thibault et la MRC de la Haute-Yamaska » *La Voix de l'Est*, 16 janvier,

<http://www.cyberpresse.ca/article/20070116/CPACTUALITES/701160869&SearchID=73272469658635>

³³ Besmargian, Gilles (2006). « Une autre étape de 19,7 millions \$ », *La Tribune*, 14 septembre, <http://www.cyberpresse.ca/article/20060914/CPACTUALITES/609140814&SearchID=73272469983854>

³⁴ Martel, Ronald. (2006). « La MRC du Granit s'occupera dorénavant des halocarbures », *La Tribune*, 1^{er} juin,

<http://www.cyberpresse.ca/article/20060601/CPACTUALITES/605270837&SearchID=73272469983854>

pendant que la MRC du Témiscamingue est en quelque sorte forcée de prendre en régie la collecte des ordures

Un premier appel d'offres, lancé en octobre, n'a rien donné. Aucune entreprise ne s'est montrée intéressée à assurer le service dans les 21 municipalités de la MRC. La MRC lance donc un autre appel d'offres, mais cette fois-ci pour acheter trois camions nécessaires à la collecte des matières résiduelles.³⁵

Et ainsi de suite. On peut reprocher beaucoup de choses aux municipalités, mais on ne peut certainement pas les accuser de fonctionner toutes de la même façon, ni de ne jamais changer d'avis, ni de se donner systématiquement au privé, ni au contraire de le bouder.

3.2 L'évolution de la présence du privé

Les services d'eaux québécois, qui étaient généralement tous privés à l'origine, ont pratiquement tous été municipalisés à compter de la seconde moitié du XIX^e siècle (notamment à Montréal³⁶), comme d'ailleurs un peu partout en Amérique du Nord. Les motifs de municipalisation étaient divers : il s'agissait parfois de réagir face à des affaires de corruption, mais il s'agissait plus souvent de donner des moyens « publics » (le financement par l'impôt et l'obligation réglementaire de se raccorder au réseau) à une entreprise qui peinait à établir un service universel; 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, car les épidémies ne respectent pas toujours les différences sociales et que la santé des plus pauvres est importante pour les plus riches.

³⁵ « La MRC du Témiscamingue s'organise », Nouvelles Radio-Canada, http://www.radio-canada.ca/nouvelles/regional/modele.asp?page=/regions/abitiabi/2006/12/05/001-mrc_temis_residuelles.shtml

³⁶ 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>

Ce mouvement de municipalisation n'a pas empêché la création 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 privés³⁷ que le public s'est vu obligé de reprendre, parfois à son corps défendant. Généralement, 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 Galles³⁸.

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. De même, 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

³⁷ National Council for Public-Private Partnership. *The US experience with Outsourcing, Privatization and PPP*. http://ncppp.org/resources/papers/seader_usexperience.pdf

³⁸ 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 : GRIEU (Groupe de recherche sur les infrastructures et les équipements urbains), INRS-Urbanisation, 86 p., http://www.inrs-ucs.uquebec.ca/pdf/rap1997_02.pdf

Encore aujourd'hui, la plupart des analystes s'entendent pour estimer à 5 %, pour l'ensemble de la planète, la part du privé dans la fourniture des services d'eaux. 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 June, p.A1 <http://www.post-gazette.com/pg/06177/701300-28.stm>

positions de force³⁹; cette avancée est tout particulièrement remarquable dans de nouveaux marchés comme la gestion des matières recyclables.

Depuis quelques années déjà, la remise en question de l'État-Providence s'est généralisée dans l'ensemble des pays occidentaux et nombreux sont ceux qui mettent de l'avant diverses formes de déréglementation et de privatisation. Déjà, dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix (du siècle dernier), les partisans d'un plus grand recours au privé annonçaient le raz-de-marée imminent de la privatisation et dix ou vingt ans plus tard, le tsunami se fait toujours attendre.

D'ailleurs, il est de plus en plus fréquent que des analyses en viennent à la conclusion que le passage du public au privé n'entraîne pas de gain notable, voire aucun gain du tout⁴⁰,

This paper assesses evidence from two detailed case studies of partnerships and demonstrates, first, that there is little evidence of mutual gains from partnership arrangements and, second, that because of an imbalance of power between public and private sector partners, any gains achieved are not distributed equitably.⁴¹

C'est même le cas pour des études conduites avec un (discret) préjugé (légèrement) favorable à la privatisation. C'est notamment ce que constataient encore récemment des chercheurs, mandatés par la Banque mondiale, qui se sont penchés sur l'expérience des pays en développement :

There are few overall policy lessons from these few studies but those emerging from a comparison of experiences across regions and countries are important. Probably the most important lesson is that the econometric evidence on the relevance of ownership suggests

³⁹ 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 beaucoup plus longue, comprenant notamment une section méthodologique détaillée, est disponible en ligne : <http://www.inrs-ucs.quebec.ca/pdf/GroupesEuropeens.pdf>).

⁴⁰ Bozec, R., Gaétan Breton et L. Côté. (2002). « The Performance of State-Owned Enterprises Revisited », *Financial Accounting & Management*, vol.10, n° 4, p. 309-407.

⁴¹ Grimshaw, Damian, Steve Vincent et Hugh Willmott. (2002). Going privately: partnership and outsourcing in UK public services, *Public Administration*, Vol. 80, N° 3 (Autumn), pp. 475-502, p. 475

that in general, there is **no statistically significant difference between the efficiency performance of public and private operators in this sector**⁴² (je souligne).

Même constat pour la comparaison des performances dans l'eau aux États-Unis :

We find that when controlling for water source, location fixed effects, county income, urbanization, and year, there is little difference between public and private systems. [...] Overall, the results suggest that absent competition, whether water systems are owned by private firms or governments may, on average, simply not matter much⁴³.

À Montréal, au milieu des années quatre-vingt, on a sérieusement songé à déléguer l'eau au privé, pour ensuite abandonner l'idée; puis, au milieu des années quatre-vingt-dix, ce fut au tour du discours sur la formule des sociétés d'économie mixte (SEM) de balayer le Québec, conduisant à l'adoption d'une loi qui permettait la création de SEM municipales et depuis, on a enregistré aucune SEM; mais maintenant, c'est certain, on va voir ce qu'on va voir, car voici venir la mode des PPP!

Le bilan de l'exceptionnelle expérience britannique de privatisation tous azimuts est encore à faire, mais déjà, pour peu qu'on s'en donne la peine, on sent poindre quelques réticences à qualifier le tout de réussite et de succès⁴⁴. Ainsi, il est loin d'être évident, même aux yeux de la Banque mondiale, que le modèle britannique de privatisation de l'eau soit exportable⁴⁵.

⁴² Estache, Antonio, Sergio Perelman et Lourdes Trujillo (2005). Infrastructure Performance and Reform in Developing and Transition Economies: Evidence from a Survey of Productivity Measures, *World Bank Policy Research Working Paper 3514, February 2005*

http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/03/06/000090341_20050306101429/Rendered/PDF/wps3514.pdf

⁴³ Wallsten, Scott and Katrina Kosec. (2005). « Public or Private Drinking Water? The Effects of Ownership and Benchmark Competition on U.S. Water System Regulatory Compliance and Household Water Expenditures », *Brookings Institution Working Paper 05-05. (March 2005)*

<http://www.aei-brookings.com/publications/abstract.php?pid=919>
<http://www.aei-brookings.com/admin/authorpdfs/page.php?id=1128>

⁴⁴ Les avantages de la privatisation ne crèvent pas les yeux. Ainsi, le quotidien économique français *La Tribune*, dont la rédaction n'a tout de même pas la réputation d'être inféodée aux adversaires de la

Jusqu'à présent, les multiples conseils municipaux, au fil des très nombreuses décisions qu'ils prennent chaque année (parfois pour déléguer une activité au privé, parfois pour en reprendre une en régie et, le plus souvent, pour décider de ne rien changer et de rester avec le privé ou en régie) ont fait en sorte que la part du privé dans la fourniture des services urbains demeure pratiquement stable et ne représente, bon an mal an, qu'une toute petite proportion de l'ensemble.

Les villes qui sont tentées par le recours au privé, que ce soit en PPP ou autrement, présentent probablement l'une ou l'autre des caractéristiques suivantes :

— elles font face à de nouvelles responsabilités pour lesquelles elles ne sont pas équipées et, à tort ou à raison, elles craignent de ne pas être en mesure de livrer à leurs citoyens un service de qualité à bon prix; c'est le cas de Saint-Louis-de-France (qui sera présenté plus loin) où la municipalité se voyait confier l'entretien de routes secondaires qui auparavant étaient sous la responsabilité du ministère des Transports; c'est aussi le cas de Côte Saint-Luc qui retrouvait son autonomie après un bref épisode de fusion avec Montréal et qui héritait de réseaux d'eaux dont elle n'avait jamais eu à s'occuper directement, même avant la fusion (elle faisait depuis toujours affaires avec sa voisine, Montréal, qui possédait les réseaux et qui en faisait l'entretien); Côte Saint-Luc n'ayant ni ressources humaines, ni équipement, ni expérience, le privé offre une solution rapide et facile, à défaut d'être forcément plus économique;

— elles ne parviennent pas à résoudre un problème lancinant et, de guerre lasse, elles essaient autre chose : en désespoir de cause, le privé est en quelque sorte appelé comme frappeur de relève; c'est probablement le scénario qui vient de se produire pour les réseaux d'eaux de la tristement célèbre Walkerton;

— elles n'ont besoin que ponctuellement d'une expertise pointue;

privatisation, écrivait récemment ce qui suit : « Eau, électricité, gaz, transports, défense, énergie nucléaire, santé, rares auront été les secteurs et services publics britanniques qui auront échappé à la vague de privatisations qui a submergé l'Angleterre thatchérienne. Vingt ans plus tard, le bilan est très contrasté mais, constate l'un des économistes les plus respectés du pays, "il n'y a pas un seul vrai succès". » (*La Tribune*, 2004.02.24).

⁴⁵ Bakker, Karen J. (2003). *An Uncooperative Commodity : Privatizing Water in England and Wales*, Oxford et N.Y. : Oxford University Press, xviii et 224 p., p. 186

— elles se font « conseiller » ou gentiment tordre le bras par des instances auxquelles on ne peut rien refuser (comme c'est le cas pour de nombreux dirigeants du Tiers-Monde face à la Banque mondiale), etc.

Fréquemment, les municipalités fonctionnent (et depuis très longtemps) avec des « PPC », des partenariats public-communautaire, ou des « PPPu », partenariats public-public, notamment pour les services de loisirs, en ayant des ententes souvent à long terme et parfois lourdes, impliquant l'utilisation d'équipements, d'immeubles et autres infrastructures appartenant au partenaire de la municipalité (YMCA et autres associations, commission scolaire, cégep, université, gouvernement « supérieur », etc.). Parfois, un des avantages, pour la municipalité, de faire affaires avec une association à but non lucratif pour l'organisation des loisirs tient au fait que cette association pourra obtenir une subvention fédérale alors que tout rapport direct entre une municipalité québécoise et le fédéral est légalement impossible.

Inversement, certaines municipalités reprendront en régie des activités qui étaient dévolues au privé lorsque

— elles ont constamment (ou très régulièrement) besoin d'un service ou d'une expertise,

Depuis des années, les anciennes villes de Beauport, Québec et Sainte-Foy embauchaient à contrat des experts en informatique [...]. Le problème, c'est qu'avec le temps, ces consultants privés sont devenus aussi permanents que n'importe quel col blanc ! Certains travaillaient depuis 10 ans uniquement pour la Ville, dans les locaux de la Ville et avec l'équipement de la Ville. Mais pour des contrats souvent deux fois plus payants que le salaire d'un employé municipal. [...]

« La sous-traitance est nécessaire pour des *peaks*, des surcharges et quand on manque d'expertise dans un domaine, dit le directeur du Service des technologies de l'information et des télécommunications, Denis Deslauriers. Mais pour l'entretien des systèmes réguliers, on considère que c'est normal que ces employés-là soient des employés de la Ville »⁴⁶.

⁴⁶ Mathieu, Isabelle. (2003). « 'Syndiquer' pour économiser », *Le Soleil*, 10 décembre.

— elles ne parviennent pas à obtenir satisfaction à des demandes répétées auprès de l'entreprise qui les dessert et c'est vraisemblablement ce qui vient de se produire à Hamilton : au moment où le contrat de dix ans pour l'eau venait à échéance, la seule offre envisageable, après les étapes de qualification et autres tamisages, était celle de l'opérateur en place (on y reviendra);

— elles peinent à trouver un concurrent qui viendrait remplacer leur fournisseur dont elles se plaignent ou elles se ramassent avec un appel d'offres qui fait chou blanc, où aucune entreprise ne dépose la moindre offre (quelques exemples seront présentés plus loin); etc.

La tendance la plus vraisemblable, si tant est que les conseils municipaux conservent leur autonomie décisionnelle, c'est qu'on continuera d'observer des déplacements, dans un sens comme dans l'autre; cependant, comme la mode est à conclure des ententes ou des partenariats de plus longue durée, il serait plausible que la part du privé (qui n'est encore que très faible) ait tendance à croître légèrement, ne serait-ce que parce qu'il sera plus difficile (parce que plus coûteux) de changer d'idée en cours de route, après cinq ou dix ans : il faudra désormais attendre vingt ou vingt-cinq ans avant de pouvoir se poser la question et il y a fort à parier qu'il sera alors plus difficile de revenir en régie — car les employés municipaux autrefois affectés à ces tâches auront pris leur retraite, les techniques auront évolué et personne à l'interne ne se sera maintenu à jour et les compétences auront été perdues.

4. Le problème du financement des infrastructures municipales

Tout comme l'affirmait la présidente du Conseil du trésor, Monique Jérôme-Forget⁴⁷, les PPP ne sont pas une panacée, un médicament miracle qui permettrait de solutionner tous les problèmes, partout et toujours. Plus particulièrement dans le cas des municipalités, les PPP n'offrent pas de solution magique au réel problème de financement de leurs infrastructures.

Le problème du financement des infrastructures municipales ne tient pas à la disponibilité des fonds nécessaires, ni non plus au coût des emprunts.

À vrai dire, pratiquement personne ne conteste cette évidence qui crève les yeux : les municipalités d'ici n'ont aucune difficulté à emprunter toutes les sommes nécessaires à leurs investissements; qui plus est, elles bénéficient des taux d'intérêts les plus avantageux qui soient, bien meilleur marché en tout cas que les taux auxquels empruntent les entreprises privées qui ont les meilleures cotes de crédit. Même que de nombreux propagandistes de la formule des PPP ne remettent pas en question cette réalité flagrante et ils l'admettent sans contestation; mais, du même souffle, ils insistent sur le fait que, globalement, les PPP demeureraient financièrement avantageux puisque les économies réalisées par ailleurs (par un design innovateur apportant des solutions inédites, par une meilleure efficacité au moment de la construction — concernant notamment les délais et le respect des devis et des échéanciers — et par une gestion plus astucieuse des opérations) permettraient de compenser le surcoût objectif dû au taux d'emprunt consenti aux entreprises privées.

⁴⁷ Allocution de Monique Jérôme-Forget, présidente du Conseil du trésor et ministre responsable de l'Administration gouvernementale, à l'occasion de la clôture de la Commission parlementaire sur l'étude du projet de loi 61, *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*, Québec, le 11 novembre 2004, <http://www.tresor.gouv.qc.ca/fr/ministre/discours/forget/ppp-cloture.asp>

4.1 La disponibilité du financement

Les municipalités peuvent emprunter facilement toutes les sommes qu'elles veulent investir dans leurs infrastructures et plus personne ne le conteste. Je me souviens d'une entrevue en 1996 avec Bernard Drainville⁴⁸, à une époque où couraient des rumeurs (qui s'avèrent fondées) à l'effet que, autant à Montréal qu'au gouvernement du Québec, certains parmi les fonctionnaires et les élus jonglaient plus ou moins ouvertement avec des scénarios de privatisation⁴⁹. Drainville revenait sans cesse avec les mêmes questions tenaces qui tournaient toutes autour de cette légende urbaine persistante selon laquelle les municipalités seraient désargentées et pratiquement insolvables; le reportage avait conservé au montage plusieurs de ces questions qui avaient le don de faire monter mon exaspération, jusqu'à ce que j'enjoigne le reporter de se renseigner avant de continuer à colporter des faussetés; coupure et réouverture sur Drainville sortant de chez Dominion Bond Rating et reconnaissant, l'air étonné, qu'il semblerait en effet que les municipalités n'ont aucune difficulté à se procurer tout l'argent dont elles ont besoin pour investir dans leurs infrastructures.

4.2 La cote de crédit et les taux d'intérêt exigés

Personne ne remet en question le fait que les sommes nécessaires sont disponibles et accessibles et absolument personne ne doute de cet autre fait : les municipalités d'ici empruntent à un taux qui est toujours meilleur que celui qu'obtiendrait la plus solide entreprise privée.

Est-ce bien la peine d'insister? Il est commun de lire sous la plume de ceux qui font la promotion des PPP que, oui, les taux d'intérêts consentis aux municipalités sont bien entendu plus avantageux que ceux qu'obtiennent les entreprises; mais ils ajoutent toujours que, même en dépit de cet évident désavantage de départ, les PPP finissent par être moins coûteux et plus

⁴⁸ « Montréal ce soir » (téléjournal du début de soirée), 15 février 1996, télé de *Radio-Canada*

⁴⁹ À preuve, notamment : « Proposition d'un modèle québécois de privatisation des services d'eaux », Direction générale des infrastructures et du financement municipal, ministère des Affaires municipales, février 1996, 26 p. (document obtenu par Louise Vandelac, UQAM, grâce à la Loi d'accès à l'information).

intéressants. C'est à voir pour la suite. Pour l'instant, engrangeons ce consensus universel : les municipalités empruntent à de meilleures conditions.

The UK government accepts that private finance is more expensive than conventional procurement, but argues that the extra costs of private finance are offset by the transfer of risk and responsibility for performance to the private sector.⁵⁰

Financing Options : Municipalities in Nova Scotia usually arrange long-term borrowing through the Nova Scotia Municipal Finance Corporation (MFC). [...] MFC generally has access to lower-cost funds than those available to the private sector [...]⁵¹

[...] nous constatons que les émissions d'obligations municipales se vendent, en général, sur la même base d'écart que les obligations entièrement garanties par le gouvernement du Québec, à savoir celles des cégeps, des universités, des hôpitaux, et des commissions scolaires et, parfois même, par le gouvernement du Québec lui-même⁵².

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.⁵³

⁵⁰ 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., p. 4, se référant eux-mêmes à HM Treasury (2003). *PFI: Meeting the Investment Challenge*, p.109,

⁵¹ Municipal Services - Strategic Public-Private Partnering: A Guide for Nova Scotia Municipalities Background What is a Public Private Partnership?, p. 3
http://www.gov.ns.ca/snsmr/muns/fin/pdf/ppp/PPP_1.PDF

⁵² Ministère des Affaires municipales et des Régions. *Le certificat de validité émis par le MAMSL pour le financement à long terme*, AMR, Finances Fiscalité Évaluation Foncière, 18 août 2004, p. 2.

⁵³ Agence des partenariats public-privé du Québec,
http://www.ppp.gouv.qc.ca/index.asp?page=question_6_fr&lang=fr

4.3 Offrir de nouvelles occasions aux investisseurs privés

On peut souligner qu'en faisant la promotion des PPP, un des objectifs mis de l'avant par nos gouvernements est d'ouvrir 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.⁵⁴

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

Il est certain que les Caisse de dépôt et placement du Québec⁵⁵, Teachers' ⁵⁶ et autres OMERS⁵⁷ de ce monde, mais aussi quantité de banques et de fonds d'investissement privés

⁵⁴ 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>

⁵⁵ 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

⁵⁶ <http://www.otpp.com/web/frwebsite.nsf/web/inflation-sensitive,.>

(l'australienne Macquarie, la franco-belge Dexia et autres⁵⁸) ont tout intérêt à voir se développer les PPP : ils l'expriment on ne peut plus 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 la municipalité et ses citoyens, pas pour un fonds de pension et ses retraités.

Laisser au partenaire privé la responsabilité d'assumer le financement, alors que le financement municipal classique est simple, facile et bien meilleur marché que l'équivalent privé, c'est une mauvaise solution à un problème inexistant; mais il n'en demeure pas moins que certains ont intérêt à ce qu'on pense qu'il y a des problèmes... parce qu'ils ont des solutions à nous vendre!

4.4 Une des grandes illusions des PPP : le simili emprunt « hors bilan »

On lit donc de moins en moins souvent que les PPP compenseraient la difficulté qu'auraient les municipalités à dénicher un prêteur ou que les PPP donneraient accès à du financement à meilleur marché; ce sont des affirmations beaucoup trop visiblement fausses et parfaitement intenable et, de nos jours, tout le monde en convient.

⁵⁷ 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>

⁵⁸ 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/>

En revanche, on retrouve encore une autre contrevérité de la même eau, mais qui réussit à se maintenir ici et là, comme par mystification. Ainsi, certains persistent à mettre de l'avant qu'un PPP permettrait de bénéficier d'un actif, l'immeuble de son hôtel de ville ou les murs d'un garage municipal 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, passe-passe, sans que cela n'affecte le crédit de la municipalité.

C'est trop beau pour être vrai! À vrai dire, c'est très précisément le cas : c'est en effet trop beau pour être vrai! C'est un triomphe de la pensée magique et c'est croire qu'on peut avoir le beurre, l'argent du beurre et le sourire de la crémière, tout à la fois.

Quiconque a déjà contacté une institution prêteuse pour contracter un emprunt personnel aura fini par constater que toutes les questions qui lui sont posées visent à calculer la capacité d'emprunt (ou de remboursement); tous auront noté que le montant du loyer payé pour un logement loué vient diminuer d'autant la capacité d'emprunter. Pour un individu comme pour une institution, le prêteur cherche à identifier les engagements à long terme; si un bail annuel éventuellement reconduit à son échéance est significatif en ce qui a trait à la capacité de remboursement d'un ménage, qu'en est-il d'un engagement ferme sur vingt-cinq ou trente ans pour une municipalité?

À voir la réaction de la firme Moody's, on pourrait croire que ses responsables estiment qu'un PPP est un véritable partenariat, au sens fort du terme, en ce qu'il implique un engagement à long terme, pour le meilleur et pour le pire; et comme le pire, qui n'est pas souhaitable, n'en demeure pas moins possible, Moody's a rabaisé la cote de crédit de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) parce qu'elle s'est engagée dans un PPP important : ce n'est qu'une promesse de payer un loyer pendant une longue période, mais c'est régi par un contrat.

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. [...]

Et de fait, il semblerait que Moody's avait raison en février : voici qu'en décembre, on reconnaît que le projet, qui soit dit en passant est passablement avancé, s'engage vers des dépassements de coûts et depuis, le projet baptisé « Îlot Voyageur » défraie la manchette chaque semaine⁵⁹.

Le mythe des engagements PPP hors bilan est encore, pour un certain temps, une vérité d'État au Royaume-Uni : grâce à un traitement comptable particulier, discutable et discuté, le gouvernement a fait construire en PPP quantité d'écoles et d'hôpitaux sans devoir porter au passif les engagements correspondants, ce qui lui permet d'afficher une baisse apparente de la dette publique. Mais voici que les comptables rechignent (enfin) à accepter l'inacceptable et cette question a déclenché un passionnant débat politico-comptable qui fait rage présentement.

A furious argument is brewing in the Treasury over a surprise change to accounting rules that could suddenly dump billions of pounds of PFI liabilities in the government's lap. [...]

An almighty row is erupting at the Treasury. Building can reveal that rival camps are battling over an obscure, 38-page piece of accounting guidance known as Technical Note 1 to Application Note F of FRS5. The turgid title is an accurate indication of the readability of the text. Yet this document could hardly be more important: it has hidden the government's liability for PFI schemes for nearly a decade. Now government advisers and senior accountants want the note removed, and if they are successful, they could also dispose of chancellor Gordon Brown's reputation for economic prudence – and throw the future of the PFI into doubt.

[...] And then Gordon Brown or his successor will have to choose between two no-win options: take a hit on national debt and his reputation for competence or be accused of playing fast and loose with accounting standards – and the nation's finances.⁶⁰

⁵⁹ Chouinard, Marie-Andrée. (2006). « UQAM: le projet de l'îlot Voyageur perdra du lustre. La rentabilité serait moindre qu'anticipé en mars 2005 », *Le Devoir*, 13 décembre, p. A4

⁶⁰ Leftly, Mark. (2007). « Out of the blue ... and into the red », *Building*, n°5, <http://www.building.co.uk/story.asp?sectioncode=667&storycode=3080636&c=0>

4.5 Les revenus municipaux : suffisants?

Les véritables problèmes des municipalités concernent le rythme insuffisant d'investissement dans l'entretien, la réhabilitation et la reconstruction des infrastructures existantes. Ces problèmes ne viennent pas d'une difficulté à emprunter ou d'une incompétence des services techniques municipaux — on sait assez bien comment faire.

Le problème tient au volume des revenus municipaux qui est souvent insuffisant pour rembourser les emprunts qui seraient nécessaires. Et la difficulté est de convaincre qu'il faut payer plus dès maintenant (et à jamais) pour s'assurer que jamais rien ne change : pas très excitant ni très vendeur!

Or les PPP n'offrent aucune solution, dès lors que les besoins de financement annuel ne sont pas diminués : en effet, les déboursés à couvrir demeurent, car les sommes à verser chaque année au promoteur sont, de toute façon, (plus ou moins) du même ordre de grandeur que ne le seraient les remboursements annuels d'un emprunt municipal contracté pour un projet classique.

Les PPP ne permettent pas de diminuer le volume des déboursés, mais en revanche, l'instauration d'un PPP peut servir de paravent pour faciliter l'introduction d'une tarification, ce qui permettrait de diminuer les impôts généraux ou d'utiliser les sommes dégagées à d'autres fins. Tarification ou imposition? Équité verticale, équité horizontale, efficacité, efficience, transparence, effets pervers, etc., la tarification est bien sûr une question de finances publiques qui, en elle-même, n'a rien à voir avec la formule des PPP. En effet, d'ores et déjà, une municipalité peut imposer un système de tarification toutes les fois que c'est techniquement et politiquement possible. L'entrée en scène d'un partenaire privé peut alors être invoquée pour (prétendre) justifier l'imposition d'un tarif pour défrayer un service qui, auparavant, était payé à même le budget consolidé et les impôts généraux. Mais, à vrai dire, cela n'a pas grand-chose sinon rien à voir, car de nombreux services en régie sont tarifés alors que de nombreux PPP sont financés par le budget consolidé; on peut même faire en sorte que le partenaire privé soit récompensé de ses efforts en fonction du volume de service rendu, tout comme s'il y avait un tarif, mais sans que les usagers ne déboursent quoi que ce soit : c'est le « péage fantôme » (*shadow tolling*) où, par exemple, le gouvernement, à même le budget de l'État, paie au concessionnaire privé d'une autoroute un quasi tarif en fonction du nombre de passages. Il faut

retenir que les PPP ne changent rien sur le fond, mais qu'ils peuvent parfois modifier la mise en scène et faciliter l'acceptabilité d'une tarification à l'usage.

Les voies de solution au manque de revenus municipaux sont connues, mais elles ne sont pas pour autant plus faciles (sinon, ce ne serait plus un problème!) : à défaut d'obtenir un transfert des gouvernements supérieurs qui couvre la totalité des coûts d'un investissement, que ce soit pour une construction neuve ou pour la réhabilitation d'infrastructures existantes, la municipalité doit forcément augmenter ses impôts ou ses tarifs (ou couper ailleurs dans ses dépenses), peu importe qu'elle économise le montant à déboursier au fil des ans ou qu'elle l'emprunte pour répartir les sorties de fonds sur un plus longue période. C'est un problème de finances publiques des plus classiques où ce qui est central, c'est la capacité politique des autorités municipales de mobiliser leur monde en faisant des choix qui remportent l'adhésion des citoyens. Ce n'est pas nouveau : il a toujours été plus populaire de promettre « du pain et des jeux » ou un nouvel aréna ou un nouveau terrain de foot que d'annoncer qu'il faudra consacrer des sommes importantes pour maintenir en bon état un aqueduc (fut-il romain) ou pour s'assurer de la pérennité d'un réseau d'égout qui fonctionne à peu près correctement, des infrastructures invisibles et dont personne ne se soucie jusqu'à ce qu'elles ne flanchent pour de bon. Le fait de recourir à un PPP ne facilite pas en soi le travail proprement politique de la persuasion des contribuables de la nécessité immédiate d'efforts supplémentaires pour préserver l'avenir.

4.5.1 La revendication pour une diversification des sources de revenu

Les municipalités comme leurs associations réclament des gouvernements supérieurs des paiements de transfert plus importants, que ces paiements de transfert soient pérennisés et elles demandent également une diversification de leurs sources de revenus en se voyant reconnaître le droit d'aller chercher des revenus supplémentaires sur des assiettes fiscales qui ne leur sont pas accessibles⁶¹. Ce faisant, les municipalités acceptent ce qui leur paraît

⁶¹ Fédération canadienne des municipalités (FCM). [Édifier des fondations solides pour notre prospérité : Rétablir l'équilibre fiscal municipal - 2006](http://www.fcm.ca/french/documents_f/fiscalim-f.pdf) http://www.fcm.ca/french/documents_f/fiscalim-f.pdf;

Union des municipalités du Québec (UMQ). Mémoire pour les Consultations prébudgétaires 2007-2008 *Des régions plus prospères* http://www.umq.qc.ca/publications/memoire/_pdf/UMQ-Memoire-Consultations_prebudg-Prosperite_des_regions-VI.pdf

Ville de Montréal. (2007). [Pour relancer la Métropole : des solutions nouvelles et durables](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/librairie_fr/documents/solutions_durables.pdf) http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/librairie_fr/documents/solutions_durables.pdf

inexorable et elles ne remettent pas en question le long processus de dépossession qui a vu les gouvernements supérieurs exproprier les municipalités d'impôts qu'elles avaient déjà eus⁶²; pour ne donner qu'un seul exemple, il suffirait de rappeler que les premières loteries légales étaient municipales, sous le nom de « taxe volontaire »⁶³.

Toutes ces questions sont passionnantes, mais pas immédiatement pertinentes pour la question des PPP.

4.5.2 Les PPP et les revenus municipaux

En effet, un PPP ne permet pas d'imprimer de l'argent nouveau. Que ce soit pour rembourser un emprunt ou pour payer le partenaire privé, c'est pratiquement la même chose : il faut augmenter les revenus municipaux et le fait d'aller en PPP n'apporte aucune solution magique.

D'ailleurs, il est fascinant de voir comment le mot « affordability » (abordabilité) devient très populaire ces temps-ci au Royaume-Uni; on le retrouve notamment sous la plume de ceux qui

⁶² Hamel, Pierre J. (2002). « Le " Pacte fiscal " entre le gouvernement du Québec et les municipalités : la raison du plus fort est toujours la meilleure », *Organisations et Territoires*, vol. 11, n° 3 (automne), p. 31-38 http://www.vrm.ca/documents/Hamel_PJ.pdf

⁶³ De 1856 jusqu'à la fin des années 1960, la loi fédérale considérait comme nuisibles et immoraux tous les jeux de hasard, sauf les courses (si tant est que les courses soient un jeu de hasard); étaient interdites en particulier les loteries. Le maire de Montréal avait trouvé l'astuce qui allait lui permettre de contourner le code criminel et d'instituer une loterie municipale : en 1968, il mit en place un système de taxe volontaire où l'on récompensait au hasard quelques-uns des contribuables qui avaient fait montre d'un si grand sens civique, en tirant au hasard le talon numéroté d'un reçu de taxe émis à chaque donateur, à ne pas confondre avec un vulgaire billet de loterie. Cette heureuse initiative fiscale avait rapidement été imitée par le maire de Sherbrooke. Opportuniste, le gouvernement du Québec s'est alors empressé de s'engouffrer dans la brèche ouverte dans le code criminel pour prendre la place des municipalités ingénieuses.

NASPL. (2002). *Lottery History*, North American Association of State and Provincial Lotteries, <http://www.naspl.org/index.cfm?fuseaction=content&PageID=12&PageCategory=11>

Ville de Montréal. *La taxe volontaire*. Fonds du Service du greffe (VM6), Dossiers de coupures de presse, D401.12, Taxe volontaire. Fonds du Conseil de ville (VM1), Dossiers de résolution, 4e série, no 908. <http://www2.ville.montreal.qc.ca/archives/faq/taxevol.htm>

mettent en doute la capacité de payer des gouvernements locaux qui se sont engagés dans des PPP.

4.5.3 Le fonds de l'eau de Montréal

Quoi qu'il en soit, tout en espérant de nouvelles sources de revenus ou des transferts plus généreux et plus stables, il est dès maintenant possible de s'attaquer au dossier du renouvellement des infrastructures, en y allant progressivement, méthodiquement et, il faut le dire, courageusement.

Ne pouvant nier son âge ni les ravages du temps qui passe, Montréal possède plus que sa part de vieilles infrastructures, notamment pour les services d'eaux⁶⁴. Mais, vraisemblablement, le problème de financement n'en sera bientôt plus un. En 2004, face à des besoins de financement comparables à ce qu'on voit ailleurs (sinon plus sérieux encore), la Ville de Montréal a entrepris de combler progressivement le manque de ressources en augmentant annuellement l'impôt foncier et elle prévoit atteindre, d'ici 2013, un rythme de croisière satisfaisant en matière d'investissements consacrés à la réhabilitation des infrastructures d'eaux⁶⁵. Le virage est bien amorcé et les résultats sont déjà palpables. Ainsi, on fait peut-être fausse route, mais il s'agit d'un choix nettement majoritaire (sans être unanime) qui conduit à une réhabilitation contrôlée du début à la fin par le secteur public, le tout étant financé par l'impôt local, sans tarification de la consommation résidentielle.

⁶⁴ Il est vrai l'âge n'explique pas tout, car des conduites souterraines pratiquement neuves peuvent rendre l'âme prématurément lorsqu'elles sont soumises à un stress excessif, qu'elles présentent un défaut de fabrication ou qu'on les a mal posées; de même, on s'entend pour dire qu'une conduite d'eau a une espérance de vie de cent ans gaillardement et il arrive qu'on trouve à Montréal des conduites d'eau beaucoup plus vieilles encore en parfait état de fonctionnement, construites en bois ou en briques; mais il n'en demeure pas moins que, un peu comme pour les artères de tout un chacun, de vieilles conduites présentent statistiquement un plus grand risque de dysfonctionnement.

⁶⁵ http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/service_fin_fr/media/documents/budget-2006-5a-global-fonds-eau.pdf

4.6 Les PPP et la réhabilitation des infrastructures existantes

La construction de nouvelles infrastructures est toujours plus attrayante que l'investissement dans la réhabilitation et l'entretien des infrastructures existantes. Ainsi, généralement, les municipalités ont moins de problèmes dans le cas de nouvelles infrastructures : il est plus facile de vendre aux contribuables et aux gouvernements supérieurs l'idée de déboursier davantage quand il s'agit d'une nouvelle installation (qu'on pourra inaugurer en grandes pompes) ou d'un nouveau service. Or, les PPP sont particulièrement utilisés pour la mise en route de nouveaux services et la construction de nouvelles infrastructures, précisément là où les problèmes sont les moins criants.

Sans compter que si, collectivement, nous finissons par adopter vraiment une perspective de développement viable, il nous faudra privilégier l'investissement dans la réhabilitation, le renforcement de l'existant, la régénération de la trame urbaine, la consolidation des noyaux urbains et du cœur des agglomérations; et cela se fera (ou ne se fera pas) forcément au détriment du nouveau, de l'étalement urbain et de l'expansion débridée en rase campagne.

Mis à part le fait que l'entretien et la réhabilitation d'un réseau d'égout existant seront toujours l'investissement le moins *glamour* qu'on puisse imaginer, l'intervention sur l'existant pose en soi des problèmes particuliers. La conception, puis la construction de A à Z d'un équipement neuf facilite probablement l'implication du privé; inversement, le recours aux PPP pour réhabiliter l'existant soulève le problème de la relative ignorance de l'état des infrastructures sur lesquelles il faut intervenir. Les partenaires doivent s'entendre sur un juste prix au sujet de travaux dont l'ampleur est méconnue, sans compter que le portrait risque de changer au fil des ans, ce qui accroît l'incertitude pour des ententes qui couvrent une longue période. Et l'incertitude, comme l'information, a un prix.

5. Le partage de risques

Les PPP offrirait une réponse particulièrement bien adaptée aux risques et à l'incertitude pesant inévitablement sur un projet qui court sur une très longue période. En effet, plusieurs promoteurs de la formule PPP insistent sur le fait que son principal avantage ne tient pas à des considérations financières : ils admettent d'emblée que l'avantage financier du PPP, s'il y en a un en fin de compte, ne serait pas énorme et ne saurait justifier la manœuvre; en effet, le coût d'emprunt est plus élevé pour l'entreprise privée et, bien qu'il serait en principe compensé par une meilleure efficacité (meilleur contrôle des coûts au moment de la construction et de l'opération, salaires plus faibles, etc.), entre les considérations fiscales et le légitime profit de l'entrepreneur, il ne reste plus grand-chose. Non, le principal avantage d'un PPP tiendrait plutôt au partage de risques : le partenaire privé prenant sur lui une partie des risques qu'autrement, avec une formule plus traditionnelle, le public serait seul à supporter. La belle affaire!

Plusieurs savants collègues s'ingénient à démontrer comment tel ou tel type de risques est réparti différemment dans telle ou telle forme de montage mais, finalement, en pratique, le partage me semble assez simple. Les entreprises privées qui décrochent le contrat forment généralement un consortium ad hoc et leur responsabilité est par définition limitée à la mise de fonds qu'elles apportent à ce consortium; généralement d'ailleurs, l'apport en capital des partenaires privés sera limité, car on trouvera des financements à long terme (garantis par des actifs ou par des recettes régulières et prévisibles) qui porteront intérêt à des taux moindres que les taux de rendement que les entreprises espèrent pour leurs capitaux propres (c'est l'« effet de levier » tant recherché).

[Or ...] les prêteurs (à l'instar de la collectivité publique) ne contractent qu'avec la société [le consortium] et non pas avec les sponsors [les entreprises qui décrochent le contrat]. La garantie offerte se limite donc aux actifs de cette société. Cette dernière n'étant que très faiblement dotée en capitaux propres, les sponsors peuvent en cas de difficulté jeter l'éponge et l'abandonner à son sort. Cette tentation sera encore plus forte si la défaillance survient en cours d'exploitation alors que les capitaux investis ont été d'ores et déjà récupérés et que la valeur actuelle nette des flux à venir devient inférieure au coût du

refinancement. Ce problème peut se poser même pour une filiale dédiée d'un grand groupe, dans la mesure où le contrat n'est passé qu'avec la première.⁶⁶

Un autre élément d'information à prendre en compte concerne la stratégie des entreprises qui se présentent, qui sont choisies pour ce qu'elles sont, pour leur réputation et leur expertise et qui obtiennent un marché en PPP. Il n'est pas rare que ces entreprises commanditaires revendent leur participation et se retirent complètement de l'affaire; c'est le cas notamment d'entreprises du BTP (bâtiment et travaux publics) qui sont intéressées d'abord et avant tout par la phase de construction; le changement des propriétaires des partenaires privés est d'ailleurs d'autant plus fréquent que la durée d'un PPP prend des allures d'éternité pour des marchés financiers qui n'ont d'yeux que pour les résultats du prochain trimestre⁶⁷.

Tout cela fait en sorte que si, par malheur, un PPP capote en bout de piste, les entreprises privées en seront certes pour leurs frais — et c'est (parfois) un vrai risque, pour lequel il convient de compatir, mais uniquement jusqu'à concurrence de leur mise de fonds et pas un seul centime de plus; il est en effet très rare que les entreprises mères, qui commanditent le consortium, se portent pleinement garantes de leur filiale.

Le partenaire public quant à lui aura le choix suivant :

— soit il laisse le consortium privé faire faillite — cela se fait : c'est la règle, en espérant que l'affaire soit reprise et redémarre « sur des bases plus saines », comme on dit; auquel cas ceux qui perdent le plus sont généralement les créanciers non garantis et les travailleurs auxquels on proposera de retrouver leur emploi mais à des conditions « plus concurrentielles »,

— soit il change les règles du jeu en cours de route, (ce qui, soit dit en passant, est rétrospectivement injuste pour les concurrents non retenus, qui ont peut-être été écartés à cause d'une offre plus dispendieuse, parce qu'ils étaient plus réalistes ou en tout cas moins optimistes) auquel cas le partenaire public peut intervenir

⁶⁶ Marty, Frédéric, Sylvie Trosa et Arnaud Voisin. (2006). *Les partenariats public-privé*, Collection « Repères » n° 441, Paris : La Découverte, 122 p., p. 74

⁶⁷ Souvent cela ne concerne qu'un seul projet, mais voici que Amec, gigantesque entreprise britannique annonce qu'elle compte se départir de la totalité de son imposant portefeuille de projets PPP/PFI. Milner, Mark. (2006). « Amec issues profit warning and unveils construction sell-offs », *The Guardian*, 14 décembre, <http://business.guardian.co.uk/story/0,,1971418,00.html>

- en subventionnant carrément le PPP,
- en entrant dans le capital du consortium pour y apporter des capitaux frais, puisés à même le budget consolidé⁶⁸,
- en allongeant la période pendant laquelle l'entreprise peut se repayer, par exemple, à même les péages, comme dans le cas d'une autoroute; dans le cas d'une autoroute californienne, la durée de la concession a été prolongée de 35 à 45 ans⁶⁹, afin non pas d'éviter la faillite, mais bien pour compenser des dépenses imprévues en cours de chantier (un grand classique dont on ne se lasse jamais!) et rehausser le rendement attendu vers un niveau « raisonnable »⁷⁰ de 18,5 % et cela en dépit de la forte opposition des fonctionnaires du ministère des finances de l'État de la Californie⁷¹,
- soit en se portant garant de l'affaire pour permettre un refinancement, etc.

Sans doute, on pourrait ainsi envisager placidement différentes hypothèses de la sorte dans le cas d'un projet d'aréna en PPP qui aurait mal tourné, car un peuple qui peut survivre à une annulation de saison de hockey professionnel peut probablement souffrir courageusement

⁶⁸ Marty, Frédéric, Sylvie Trosa et Arnaud Voisin. (2006). *Les partenariats public-privé*, Collection « Repères » n° 441, Paris : La Découverte, 122 p., p. 79

⁶⁹ The San Diego Herald Tribune, «Schwarzenegger approves bill extending toll road agreement», September 26, 2006 http://www.signonsandiego.com/uniontrib/20060926/news_1m26tollroad.html

⁷⁰ Le texte officiel produit par l'État de Californie utilise les guillemets : "*reasonable return*" on investment http://www.leginfo.ca.gov/pub/05-06/bill/sen/sb_0451-0500/sb_463_cfa_20060831_204613_sen_floor.html

⁷¹ On a également vu une semblable prolongation aller jusqu'à 54 ans pour assurer que le projet soit rentable pour le partenaire privé. Hodge, Graeme A. (2004). « The risky business of public-private partnerships », *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 63, n° 4, Page 37, December, p. 45. <http://www.blackwell-synergy.com/doi/pdf/10.1111/j.1467-8500.2004.00400.x>.

Ce n'est pas un record de durée car certains PPP prévoient des durées plus longues dès l'origine (on a vu 99 ans, comme pour l'autoroute 407 et même plus encore), mais je m'intéresse ici aux prolongations en cours de route.

pendant la fermeture temporaire d'un aréna⁷². Mais comment se poserait la question dans le cas d'une catastrophe financière qui affecterait un opérateur privé des services d'eaux ou de transport en commun? Peut-on imaginer un seul instant que la municipalité puisse regarder retomber la poussière en se croisant les bras? Dans le cas des services d'importance vitale, le partage de risques d'un PPP me semble être un véritable jeu de dupes.

La question du partage officiel du risque a par ailleurs gagné une importance certaine, dans la mesure où il peut augmenter le poids apparent des engagements de l'un ou l'autre partenaire; c'est ce qui explique pourquoi, ces jours-ci, le gouvernement britannique bataille fermement sur ce qui peut sembler être un point de détail hautement technique, presque philosophique ou qui peut paraître platement comptable : selon les décisions qui devront être prises ce printemps 2007, la dette publique britannique pourrait augmenter brusquement, si on tenait compte un peu mieux (du point de vue de vilains comptables rebelles) des risques liés au PPP, objectivement supportés par le gouvernement, en tout cas selon eux et qui, présentement, sont portés au compte du partenaire privé et n'apparaissent donc pas au bilan du partenaire public⁷³.

⁷² Il ne faut cependant pas minimiser les problèmes qui peuvent résulter d'un PPP qui tournerait mal : SCFP. (2005). *Les installations de loisir en PPP : Qui en profite ?*, http://www.scfp.ca/recreation/P3_Recreation_Facili?slashSess=f9e2bfd6c6ed3d066b74a2675d8e4abf

⁷³ Leftly, Mark. (2007). « Out of the blue ... and into the red », *Building*, n°5, <http://www.building.co.uk/story.asp?sectioncode=667&storycode=3080636&c=0>; voir précédemment la section 4.4 Une des grandes illusions des PPP : le simili emprunt « hors bilan »

6. La flexibilité

Un des arguments fréquemment évoqués en faveur des PPP est qu'ils permettraient une grande flexibilité. Mais de quelle flexibilité parle-t-on alors? Les discussions préalables à la rédaction des devis sont certainement plus ardues et plus longues dans le cas d'un PPP que dans le cas d'un projet classique. Y aurait-il alors plus de flexibilité en cours d'opération en mode PPP? Oui et probablement plutôt non : l'entrepreneur a tout intérêt à s'en tenir fermement à ce qui a été négocié au départ, quitte à modifier le projet en cours de route, moyennant des compensations conséquentes, car la flexibilité, elle aussi, a son prix. Les PPP induisent des rigidités telles qu'ils contraignent les élus et réduisent la marge de manœuvre dont ils devraient disposer pour s'ajuster à des circonstances imprévues.

6.1 Pour investir en *catimini* : louer plutôt qu'acheter ou bâtir

Certes, la signature d'un contrat de location d'un immeuble flambant neuf permet d'éviter toute la procédure qui encadre les règlements d'emprunts municipaux (ouverture du registre où les opposants au règlement d'emprunt 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, autorisation du ministère et tout ce qui s'ensuit); il ne faut donc pas négliger l'attrait des PPP pour certains en ce qu'ils offrent la possibilité indéniable de contourner de lourds mécanismes destinés à protéger les intérêts des contribuables et d'esquiver un débat sur la pertinence d'un investissement; disons donc que ce n'est tout de même pas là un attrait très glorieux dont on pourrait se vanter publiquement⁷⁴. C'est pourtant un avantage important des PPP et autres formes de crédit-bail (*leasing*) : on peut avoir l'air de respecter des plafonds quant à l'endettement ou aux engagements à long terme tout en profitant de facto du même actif, bien que ce soit généralement à un coût supérieur⁷⁵.

⁷⁴ André Beauvais du *Journal de Montréal* serait sur le point de publier un ou des articles illustrant précisément ce point.

⁷⁵ Marty, Frédéric, Sylvie Trosa et Arnaud Voisin. (2006). *Les partenariats public-privé*, Collection « Repères » n° 441, Paris : La Découverte, 122 p., p. 23

6.2 La lourdeur de la rédaction des devis

Il n'est pas toujours simple de faire affaire avec le privé. Comme tout bon contrat, un contrat de PPP doit chercher à prévoir l'imprévisible, question de limiter les querelles en cours de réalisation : les élus et les citoyens veulent être rassurés sur les responsabilités de chacun et sur leurs recours en cas de désaccord avec leur partenaire privé, et ainsi de suite et l'entreprise de son côté, tout à fait légitimement, veut s'assurer qu'elle ne court pas à sa perte. Ce qui est déjà vrai de tout contrat prend une ampleur prodigieusement fantastique 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 vingt, vingt-cinq ou trente ans. Après avoir reçu un service ou une marchandise non conforme à ses attentes, après avoir tenté sans succès d'obtenir un service après-vente prévu au contrat, on peut normalement changer de fournisseur dans un délai relativement court, au moment du renouvellement; avec un PPP, on n'a pas le choix que de rester avec le même pendant longtemps et de chercher à s'entendre ou à faire entendre raison, selon son point de vue (s'entend).

Comment prévoir ce qui adviendra au cours des vingt-cinq ou trente prochaines années? Quelle vision de l'avenir avions-nous en 1982 ou en 1977? Comment pouvions-nous nous imaginer ce que serait vraiment 2007 sans savoir, par exemple, le développement qu'allaient connaître la micro-informatique et Internet? N'aurions-nous pas fait confiance, une confiance aveugle, à des entreprises à l'époque aussi solides et respectées que l'étaient les grands constructeurs d'automobiles américains? Sans parler des brigands, des entreprises comètes, celles qu'on finit par condamner alors qu'on les encensaient la veille — Enron n'aura vécu que seize ans : elle est née d'une fusion en 1985 pour finalement faire faillite en 2001; sa filiale Azurix, impliquée dans l'eau, celle qui est brièvement intervenue dans le contrat de PPP à Hamilton, avait été créée en 1998 à l'occasion de l'achat par Enron d'une compagnie d'eau britannique et elle a été démantelée quelques mois avant la faillite de sa maison-mère en 2001.

Il y a un superbe consensus en matière de PPP, un point sur lequel absolument tout le monde s'entend : l'augmentation du recours aux PPP dans le monde municipal ferait sans doute des heureux, notamment chez les avocats d'affaires responsables de la rédaction des contrats que l'on voudra toujours les plus sophistiqués possibles, pour prévoir l'imprévisible (sur vingt-cinq ou trente ans!) et éviter de mauvaises surprises. Nous en serons tous ravis, car qui n'a pas une

belle-sœur ou un lointain cousin avocat! Comme il y a consensus, il est inutile d'en rajouter, mais on tolérera tout de même les deux exemples qui suivent.

Le premier exemple tient de la logistique nutritionnelle et concerne une arme de réconfort massif : le gâteau aux fruits destiné aux GI américains. Quand le ministère américain de la défense, le Pentagone, commande des gâteaux aux fruits au privé, il cherche bien sûr à en avoir pour son argent. Mais il n'y a pas que le prix : il y a encore le goût (un détail), la durée de conservation, la qualité des ingrédients et ainsi de suite... Pour ne rien laisser au hasard, pour se prémunir contre un éventuel mauvais fournisseur, on a donc développé un devis aussi lourd et riche qu'un bon gâteau aux fruits.

Can anything be nuttier than a fruit cake? Try the Pentagon's recipe for making one. MIL-F-14499F, the Defense Department's specifications for holiday fruitcake for its 2.2 million servicemen and-women, consumes 18 pages vs. the two-thirds of a page for standard dark fruitcake in the classic Joy of Cooking. Even for the organization that created 22 pages of specs for a "trap, mouse," and 16 pages for a "whistle, plastic," the recipe for "fruitcake, canned," represents a point, high. ⁷⁶

Si, pour garantir qu'on obtiendra un gâteau aux fruits correct, il faut un devis de dix-huit (18) pages de paramètres précis, imaginons pour un PPP!

À cet effet, le second exemple concerne le métro de Londres dont une bonne partie fait l'objet d'une réhabilitation majeure en PPP.

PPP on the Underground is both costly and complicated. [...] 135 volumes and 28,000 pages of contract [...].

During the October 2005 safety crisis on the Northern Line, London Underground was forced to employ an army of lawyers to read two million words of the PPP agreement in order to check it was allowed to impose emergency levels. ⁷⁷

⁷⁶ « Fruitycake. A yummy MIL-F-14499F », *TIME* magazine, n° du 6 janvier 1986, <http://jcgi.pathfinder.com/time/magazine/article/0,9171,1074894,00.html>

⁷⁷ *Public Services not Private Profit. The Case Against Privatisation*, 24 p. <http://www.publicnotprivate.org.uk/booklet.pdf>; Blémont fait état d'un autre contrat britannique de 12 000

6.3 Un contrat : plus solide qu'une constitution

«On peut changer une loi, un règlement, même une Constitution, mais résilier un contrat, c'est très compliqué et très cher», prévient Marie-Claude Prémont⁷⁸.

À Ottawa, le conseil municipal nouvellement élu à l'automne est en train d'en faire la douloureuse expérience. Le conseil s'est prononcé le 14 décembre 2006 sur le projet de train léger et a convenu qu'il valait mieux tout laisser tomber ou, en tout cas, qu'il fallait reprendre tout depuis le début. Or, le partenaire privé, Siemens, qui a investi dans la préparation du projet, ne l'entend pas de cette oreille : le partenaire privé réclame 175 M\$ pour bris de contrat si le conseil persiste dans son désir de revenir sur ce que planifiait l'ancienne administration et, si le conseil devait revenir à de meilleurs sentiments, Siemens exigerait tout même un dédommagement de 70 M\$, à titre de « penalty »⁷⁹.

À plusieurs égards, un bail en PPP est plus contraignant qu'un contrat d'hypothèque : on pourra toujours décider de mettre en vente l'immeuble dont on est propriétaire (sans toutefois être assuré de pouvoir le vendre rapidement), mais on ne pourra pas se défaire facilement des obligations d'un PPP qui court sur trente ans.

Lorsque les élus doivent s'ajuster à des réalités changeantes et réajuster le tir et faire des coupures, peu importe les raisons, il semble clair que les PPP induisent des rigidités telles qu'ils contraignent les élus et réduisent la marge de manœuvre dont ils devraient pouvoir disposer pour s'ajuster à des circonstances imprévues. En effet, 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 et les éventuelles coupures sur les maillons faibles : c'est ainsi que les ajustements vont d'abord porter sur les opérations qui ne

pages, Blémont, P. (2004). « Le partenariat public-privé 'à la source' », *Bulletin juridique des contrats publics*, n° 38, cité in Marty, Frédéric, Sylvie Trosa et Arnaud Voisin. (2006). *Les partenariats public-privé*, Collection « Repères » n° 441, Paris : La Découverte, 122 p., p. 54

⁷⁸ Gauthier, Ève. (2006). « La démocratie soluble dans l'eau privatisée », *Alternatives, le journal*. mars, vol.12, n°6, p. 5, <http://www.vrm.ca/documents/EveGauthier-PPPeau.pdf>

⁷⁹ Sherring, Susan. (2007). « Things go bump in the night », *Ottawa Sun*, <http://www.ottawasun.com/News/OttawaAndRegion/2007/02/15/3626815-sun.html>

sont pas en PPP, car le contrat bétonné de PPP « protège », « sanctuarise » en quelque sorte tel site de service au détriment des autres.

L'hôpital Monklands, qui n'est pas un PPP, « [...] 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." »⁸⁰

En 1989, le contrat pour les services d'eaux à Grenoble avait été passé dans des conditions telles que le maire (qui était également ministre) a ensuite été accusé en 1994 d'avoir accepté un pot-de-vin⁸¹; il a été jugé et condamné en 1996 et par la suite emprisonné pendant plusieurs mois. 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.

6.4 La rigidité des PPP comme garantie d'un engagement à long terme

À vrai dire, la rigidité induite par les engagements à long terme constitue, paradoxalement, un des plus solides points en faveur des PPP. En effet, on peut reprocher aux municipalités, trop souvent à raison, de ne pas faire preuve d'une grande constance dans leurs interventions sur les infrastructures existantes : beaucoup trop fréquemment, le rythme d'investissement dans l'entretien et la réhabilitation des infrastructures se transforme en soupape d'ajustement qui permet de libérer la pression budgétaire. Reporter *sine die* les investissements permet à court

⁸⁰ BBC News. (2006). 'Reverse' casualty unit downgrade, Last Updated: Wednesday, 6 December 2006, 11:38 GMT, http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/scotland/glasgow_and_west/6212940.stm

⁸¹ 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>

terme de diminuer le volume des déboursés et de contenir l'endettement, tout en maintenant constants les programmes de dépenses courantes; trop souvent, les programmes d'entretien et de réhabilitation qui devraient suivre un rythme régulier, planifié, subissent donc, au contraire, des arrêts et des départs brusques et plus ou moins prévisibles, selon la conjoncture budgétaire. On pourrait espérer que ces creux artificiels soient ensuite compensés par des vagues d'investissements en période de vaches grasses, mais tel n'est pas le cas et, globalement, les municipalités ont généralement des pratiques de sous-investissement chronique.

Une réaction classique, surtout du côté des acteurs qui plaident pour une réduction du rôle de l'État, consiste à vouloir retirer ce pouvoir de nuisance des mains des élus, pour « sortir » des municipalités la responsabilité de maintenir les infrastructures en bon état; de nombreux cas américains s'inspirent très nettement de cette orientation : on retire un service à la municipalité pour le confier à un « *special district authority* » où ce seront des « experts » non élus qui disposeront d'une enveloppe budgétaire protégée, tenue à l'abri de toutes autres considérations, et qui alloueront le budget qui leur est confié en ayant uniquement en tête la pérennisation du meilleur service possible. On refuse alors aux élus le pouvoir de procéder à des arbitrages proprement politiques, qui conduisent forcément à des réajustements de priorités, souvent au détriment d'un investissement régulier dans la réhabilitation des infrastructures existantes.

En fait, en gelant la dotation d'enveloppes protégées, on procède une fois pour toutes et « pour toujours » à un arbitrage « final » et on fixe « à jamais » une répartition des moyens entre diverses fonctions assumées par la municipalité; parfois, plutôt que d'assurer une enveloppe budgétaire à même les recettes générales de la municipalité, on concède à un *special district authority* le produit d'un impôt, en tout ou en partie : par exemple, on fixera à 0,01 \$ du 100 \$ d'évaluation foncière la part de l'impôt foncier qui sera obligatoirement allouée à telle ou telle agence spécifiquement chargée d'une responsabilité particulière, sans qu'il soit possible d'en transférer une partie vers d'autres postes budgétaires.

C'est un peu dans la même perspective que les PPP permettent en principe de garantir une plus grande régularité, dans la mesure où le contrat « bétonne » le financement d'un service et son rythme d'investissement; par exemple, en début de contrat, les partenaires peuvent convenir du niveau où les investissements devront être maintenus (tout en tolérant quelques variations), en fixant par exemple un seuil minimal ou en établissant une cible en ce qui a trait au niveau minimal de qualité à conserver, ou en définissant des seuils de détérioration au-delà desquels la situation serait inacceptable. Plus généralement, les promoteurs de la formule des PPP

prétendent que, dans le cadre même de la poursuite de ses propres intérêts, le partenaire privé aurait tout avantage à agir « en bon père de famille » et à se contraindre de lui-même à respecter non seulement la lettre mais même l'esprit du partenariat. Mais cet espoir de garantir un rythme d'investissement régulier résiste difficilement devant l'examen de plusieurs cas concrets où il devient clair que le partenaire privé respecte difficilement cet engagement, notamment pour l'eau en France⁸² et en Angleterre⁸³.

Chose certaine, il est malaisé pour les promoteurs de la formule PPP de mettre de l'avant à la fois sa flexibilité et sa rigidité.

⁸² Moreau, Philippe. (2006). « Distribution d'eau : les opérateurs privés accusés de sous-investir », *Les Échos*, 24 novembre, <http://www.lesechos.fr/info/energie/4503374.htm>

⁸³ Milner, Mark. (2006). « Leaks stem flow of profits at Thames Water », *The Guardian*, 1er décembre, <http://money.guardian.co.uk/utilities/story/0,,1961584,00.html>

7. L'imputabilité

Avec une durée qui équivaut à plusieurs mandats électoraux, les PPP limitent l'imputabilité des élus qui ne peuvent plus être tenus responsables des opérations au jour le jour; à vrai dire, c'est même là l'objectif de certains⁸⁴.

Un guide destiné aux municipalités de Nouvelle-Écosse fait ici allusion à cet avantage des PPP qui ont pour effet de créer une distance entre le service et l'élu.

Arms-Length Independence: PPPs may facilitate the efficient and needs-based delivery of certain services by removing political influences from day-to-day operations.⁸⁵

En des circonstances normales et selon la façon traditionnelle de procéder, il est déjà souvent très difficile pour les élus d'exercer un véritable contrôle sur l'administration municipale⁸⁶; les PPP ont très certainement pour effet d'amplifier ces difficultés⁸⁷.

On admettra, je l'espère, qu'il n'y a pas a priori de « bonne pratique » absolue et universelle en cette matière et qu'on peut (et on doit) avoir des débats sur cette question du contrôle plus ou moins direct des élus sur la gestion des services publics dont ils sont responsables. Selon le point de vue de chacun, ce peut-être un bien ou un mal mais, chose certaine, ce contrôle exercé par les élus sera moindre avec un PPP.

⁸⁴ Voir la section précédente : 6.4 La rigidité des PPP comme garantie d'un engagement à long terme

⁸⁵ Municipal Services - Strategic Public-Private Partnering: A Guide for Nova Scotia Municipalities Background What is a Public Private Partnership?, p. 5 http://www.gov.ns.ca/snsmr/muns/fin/pdf/ppp/PPP_1.PDF

⁸⁶ Voir la section suivante : 8. La transparence

⁸⁷ Marty, Frédéric, Sylvie Trosa et Arnaud Voisin. (2006). *Les partenariats public-privé*, Collection « Repères » n° 441, Paris : La Découverte, 122 p., p. 53

8. La transparence

Chose encore plus claire (si j'ose dire), les PPP réduisent la transparence de la gestion des services, car c'est pratiquement la règle du jeu tout à fait légitime en affaires : personne n'a intérêt à dévoiler ses petits secrets de fabrication à des concurrents qui, la fois suivante, en profiteront pour rafler la mise.

8.1 La transparence dans les entreprises publiques et parapubliques

La transparence d'une activité exercée par le privé est davantage un souhait irréaliste qu'autre chose. En effet, déjà pour une entreprise complètement contrôlée par le public, il n'est pas simple pour un citoyen ou un élu d'obtenir toutes les informations qu'ils désirent (et encore moins de prétendre y exercer une quelconque forme de contrôle ou de vérification). S'il fallait en convaincre quelqu'un, on pourrait citer le cas d'un citoyen peu ordinaire qui a toutes les peines du monde à voir clair dans la gestion d'organismes pourtant parfaitement « publics » : le Vérificateur général du Québec en est rendu à reconnaître publiquement qu'il est limité dans son action puisqu'il n'a pas d'emblée le pouvoir d'enquêter sur la Caisse de dépôt et de placement ni sur Hydro-Québec⁸⁸.

Au fil des jours, on pourrait facilement glaner ainsi quantité d'histoires mettant en vedette des entreprises péri ou parapubliques, où les montants des malversations dépassent souvent les dizaines de millions; c'est le cas en décembre 2006 d'une affaire dévoilée en mai et concernant Fannie Mae, une agence fédérale américaine intervenant sur le financement du logement⁸⁹. Bien que, sans doute, la majorité des entreprises para et péripubliques accomplissent leur tâche

⁸⁸ PC. (2006). « Le vérificateur général n'est pas le bienvenu », *Le Devoir*, 7 décembre : A3

⁸⁹ Des manipulations comptables auraient permis le gonflement des primes accordées aux principaux dirigeants. Dash, Eric. (2006). « Fannie Mae Ex-Officers Sued by U.S. », *The New York Times*, 19 décembre, http://www.nytimes.com/2006/12/19/business/19fannie.html?_r=1&ref=business&oref=login; en fait, c'est depuis 2004 que Fannie Mae défraie la chronique pour des histoires de « comptabilité aléatoire » ayant permis notamment le gonflement apparent des performances de l'organisme et conséquemment, l'octroi de primes à la performance d'autant plus généreuses.

de façon irréprochable, on ne peut s'empêcher de constater que, plus souvent qu'à leur tour et aussi bien au Québec qu'en France, les paramunicipales et les intermunicipales défrayent la chronique pour des « affaires » en tout genre⁹⁰. Ce n'est probablement pas un hasard si on y dénonce, beaucoup plus souvent que dans le cadre des opérations classiques en régie, divers cas de détournement de fonds « publics » à des fins de financement occulte des partis politiques ou même d'enrichissement personnel.

Le premier exemple met en lumière le rôle difficile des élus locaux. En avril 2003, en France, on entendait parler du Syndicat intercommunal de traitement des ordures de la région de Rambouillet, le SITCOM (sic !), qui dépend lui-même d'un syndicat interdépartemental, le SYMIRIS, le SITCOM faisant affaire avec la SITA, une filiale du groupe Suez-Lyonnaise des Eaux : une instruction est ouverte pour « détournement de fonds publics, faux et usage de faux, favoritisme et recel de ces délits ».

[L']un des premiers à s'être interrogé sur les comptes opaques [de ces] syndicats [raconte que], **comme beaucoup d'élus délégués par les municipalités, il faisait plutôt confiance aux administrateurs** : « Je votais les budgets comme les autres. De temps en temps, il y avait bien des conflits, mais on ne discernait rien d'exceptionnel. [...] En fait, **on était intégré dans une procédure d'endormissement** »⁹¹ (je souligne).

Même lorsque tout est fait dans le plus pur respect des règles et des lois, on constate que les paramunicipales et les intermunicipales sont loin du regard du conseil et on s'y permet de rapides petits tours de passe-passe qui se feraient beaucoup plus difficilement dans le cadre

⁹⁰ Toutes proportions gardées, les exemples québécois ne manquent pas plus qu'en France et on peut relever une profusion d'articles relatant toutes sortes d'affaires. Ainsi, uniquement pour une seule paramunicipale (fruit de la fusion de trois autres) de la Ville de Montréal, on retrouve une bonne vingtaine d'articles de la presse quotidienne qui exposent diverses manœuvres pas très catholiques.

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: 6e Rencontres Ville-Management*, coll. « Thèmes et commentaires », Paris : Dalloz, 486 p., pp. 337-359, p. 358.

⁹¹ Moran, Jacques. (2003). « Ordures ménagères et scandales financiers », *L'Humanité hebdo Île-de-France, L'Humanité*, n° 18241 (5 et 6 avril), p. 1

d'un service municipal classique – et c'est sans doute là une bonne partie de l'intérêt de ces organismes pour leurs promoteurs.

À titre d'exemple curieux, il est tout de même symptomatique que, généralement, le salaire des pédégés de ces sociétés dépendant des municipalités soit plus élevé que celui des plus hauts fonctionnaires de l'administration municipale et bien plus encore que celui du maire⁹²; le même scénario se vérifie à tous les paliers de gouvernement de sorte qu'il est courant qu'un cadre supérieur d'une société parapublique soit payé plus que le premier ministre; quel étonnement alors de constater que le patron de l'Agence des partenariats public-privé du Québec est plutôt correctement dédommagé :

Le 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!»⁹³

Et le reste est à l'avenant : par exemple, les patrons d'entreprises paramunicipales québécoises ont droit à des notes de frais « à la française », ce qui permet notamment d'accueillir correctement une délégation de visiteurs étrangers (avis aux intéressés), alors que, dans les mêmes circonstances, les élus municipaux en sont parfois littéralement tenus à payer de leur poche (ne serait-ce que pour rendre la pareille à leurs homologues français).

Dans les paramunicipales et les intermunicipales, on retrouve très nettement cette distance avec le conseil local et cette logique du « payé d'avance » : une fois le budget annuel voté en conseil, après parfois moult discussions, le suivi et le contrôle ne sont plus de la même qualité que pour les opérations des services municipaux traditionnels. Comme me l'a dit un « informateur », une fois le budget voté et les fonds versés à ce genre d'organisme, plus ou moins autonome, « ce n'est plus l'argent de personne ». Il est en effet très rare que des sommes non dépensées reviennent au budget général; une fois le budget voté, c'est comme si les élus faisaient leur

⁹² Cardinal, François. (2002). « L'ex-chef de cabinet du maire Tremblay dirigera la SHDM Les circonstances de la nomination de Martial Fillion restent nébuleuses », *Le Devoir*, 18 octobre, p. A-4.

⁹³ 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

deuil de cet argent : tout sera dépensé ou engagé, ne serait-ce que pour pouvoir justifier le maintien, voire l'augmentation de l'enveloppe de l'année suivante.

On peut illustrer cette distance réelle séparant une paramunicipale de la municipalité qui la possède à l'aide d'une dernière anecdote. Un cadre d'une grande banque québécoise s'est vu reprocher, par des collègues abasourdis, d'avoir pris un risque inconsidéré en augmentant la marge de crédit consentie à une société paramunicipale, dont la rumeur et même quelques médias, commençaient à dire qu'elle était en faillite technique⁹⁴. Il leur répondit que, non seulement il ne venait pas de jeter par la fenêtre les millions de la rallonge, mais qu'il venait au contraire de récupérer l'ensemble des montants avancés. Si les premiers prêts étaient garantis par des actifs immobiliers que la société possédait en propre, il était vrai que, désormais, on était en situation de faillite technique; ainsi, même pour une société ayant une position de prêteur garanti, les dites garanties n'étaient plus suffisantes. Or, les conseillers juridiques de la banque avaient alerté notre homme sur le fait que la Ville ne pourrait probablement pas être aisément tenue pour responsable des dettes de sa paramunicipale (on s'engagerait dans un procès presque gagné d'avance, mais assurément long et coûteux). La solution agréable pour tout le monde était donc de tirer la paramunicipale d'un mauvais pas en échange d'une caution formelle de la Ville, dont la forme permettrait de garantir, a posteriori, l'ensemble des sommes prêtées⁹⁵. Comme quoi la distance entre la paramunicipale et la municipalité n'est pas que virtuelle...

8.2 La transparence dans les sociétés d'économie mixte

Entre une paramunicipale classique, possédée en totalité par la municipalité et cette dernière, il existe déjà une distance considérable. Cette distance s'accroît davantage avec les sociétés d'économie mixte (SEM), une espèce particulière qui associe en son sein même le public et le

⁹⁴ Bonhomme, Jean-Pierre. (1993). « Trois sociétés paramunicipales de Montréal en " faillite technique " », *La Presse*, 5 mai, p. A-6; Marsolais, Claude-V. (1997). « La SHDM est pratiquement en faillite technique », *La Presse*, 28 novembre, p. A-7

⁹⁵ Gauthier, Gilles. (1991). « La Ville de Montréal emprunte 72 millions pour des sociétés paramunicipales trop endettées », *La Presse*, 17 décembre, p. A-4; Laberge, Yvon. (1993). « Montréal verse 262 millions pour secourir ses sociétés paramunicipales », *La Presse*, 7 mai, p. A-3

privé : selon la loi québécoise, le partenaire public possède la majorité des actions, ne serait-ce que 50 % + 1 et le privé détient le solde.

Dans le cadre d'une vaste étude sur les SEM en France, l'équipe de Le Galès tenait des propos qui semblent s'appliquer parfaitement au cas que je présente ci-après.

Face au mouvement de redéfinition des frontières du public et du privé, à la fragmentation du gouvernement urbain et aux interrogations sur l'espace public local, les SEML [les SEM locales] peuvent être, pourraient être l'un des instruments au cœur de l'action publique locale. [...] Elles peuvent aussi représenter la pire forme de collusion entre intérêt public et privé, d'occultation du débat public, de constitution de fiefs locaux pour certains élus, de manipulation de l'intérêt général.⁹⁶

À plusieurs titres, ne serait-ce que par le nombre, la France est la patrie des SEM (encore que la SEM française ne soit pas toujours vraiment « mixte », en ce sens qu'elle n'implique pas toujours un partenaire privé⁹⁷). Mais la France n'est pas la seule terre d'élection des SEM : la Belgique vit une expérience de SEM au moins aussi longue et même plus diversifiée⁹⁸ alors que le Québec a connu il y a peu un démarrage aussi modeste que tapageur.

L'expérience québécoise en matière de société d'économie mixte se limite pour l'instant à ... une seule SEM en activité, sur quatre projets autorisés par autant de lois *ad hoc* adoptées en

⁹⁶ Le Galès, Patrick, Jacques Caillosse et Patricia Lonce-Moriceau (1995). *SEML et la gouvernance urbaine, rapport de synthèse*, Rennes: Centre de recherches administratives et politiques (CRAP), Université de Rennes I, Institut d'Études politiques de Rennes, URA CNRS 984, 105 p.

⁹⁷ En effet, la SEM française typique est, ou du moins était, jusqu'à assez récemment, une co-entreprise réunissant généralement une seule municipalité et des partenaires essentiellement publics (Caisse des dépôts et consignations, département, région, office HLM, etc.) qui se concertent pour intervenir traditionnellement dans le réaménagement urbain et le développement immobilier.

⁹⁸ 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 : ENTPE (École nationale des travaux publics de l'État) et Arras : Presses Universitaires d'Artois, 462 p., pp. 163-168.

1994 et 1995. Pourtant, plus de six ans se sont déjà écoulés depuis l'adoption d'une loi cadre qui a suivi en 1997 et qui, disait-on, allait permettre l'éclosion d'une myriade de projets, car leurs promoteurs piaffaient d'impatience. Il faudrait comprendre pourquoi toutes ces belles ardeurs se sont atténuées : il semble entre autres que les exigences québécoises en matière de transparence s'accommodent mal des nécessités légitimes de l'entreprise privée.

Je ne reproduirai pas ici l'étude de cas qui fait ressortir certaines des tares dont seraient affligées nombre de SEM françaises et belges⁹⁹. Centrons-nous simplement sur la question du contrôle et de la transparence.

La SEM québécoise en question s'appelle Compo-Haut-Richelieu¹⁰⁰ et elle associe deux actionnaires : la municipalité régionale de comté (MRC) du Haut-Richelieu, détentrice de 60 % des actions et, pour les 40 % restants, un partenaire privé, la firme Compo-sortium, membre du groupe Suez-Lyonnaise des Eaux; Compo-sortium, comme son nom le suggère, met de l'avant une expertise en matière de tri, de recyclage et surtout de compostage.

Alors que la MRC dans son ensemble est l'actionnaire majoritaire de la SEM, trois municipalités pourtant membres de la MRC et donc coactionnaires de la SEM ont préféré ne pas faire affaire avec elle. Pire : (au moins) une municipalité mène une bataille de longue haleine pour obtenir un accès à toute l'information qui lui semble nécessaire concernant cette SEM dont elle est pourtant coactionnaire en bonne et due forme.

Il est vrai que la transparence n'est pas la première vertu de l'entreprise. En effet, dans le cadre

⁹⁹ Certains élus municipaux reprochaient notamment à leurs collègues, élus municipaux comme eux et administrateurs de la SEM, de se verser des « dédommagements » exagérément élevés. Le montant de chaque jeton de présence était certes raisonnable, mais la SEM tenait parfois jusqu'à huit réunions le même jour, et huit fois un montant raisonnable produisait une somme déraisonnable. Hamel, Pierre J. et Alain Sterck. (1999). « Les sociétés d'économie mixte au Québec : une entreprise peut-elle être transparente ? », 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 : ENTPE (École nationale des travaux publics de l'État) et Arras : Presses Universitaires d'Artois, 462p., pp. 153-162.

¹⁰⁰ <http://www.compo-haut-richelieu.qc.ca/>

de sa recherche pour un mémoire de maîtrise¹⁰¹, France Boucher avait tenté, sans succès, d'obtenir un certain nombre de documents constitutifs de la SEM qui venait tout juste de se former : les règlements faits par les administrateurs, la convention d'actionnaires, les contrats de gestion, etc. Après une première réponse franchement favorable où on ne demandait qu'un petit délai de quelques jours, le temps de faire quelques vérifications, toutes les portes s'étaient subitement et hermétiquement fermées; depuis lors, c'est presque l'*omertà*. Suite à plusieurs demandes infructueuses auprès de différents acteurs, la vaillante étudiante avait formellement demandé une copie des documents en juin 1995. Devant le refus de la SEM, elle s'était adressée au ministère des Affaires municipales qui, de par la loi, détenait ces documents officiels; le Ministère, de son côté, s'était réfugié derrière la notion de confidentialité des documents désirés. Tenace, l'étudiante avait porté sa requête devant la Commission d'accès à l'information, laquelle rendait son jugement en novembre 1996 en reconnaissant que les documents internes d'une entreprise « privée », entité bel et bien distincte de la MRC, étaient de nature privée et donc non soumis à la Loi sur l'accès à l'information¹⁰². Intervenant en février 1996 lors des consultations sur l'avant-projet de loi devant mener à la loi cadre sur les SEM, soit avant la décision de la Commission, Boucher avait souligné la contradiction entre, d'une part, ce souci apparemment légitime de maintenir secret ce qui est du ressort d'une entreprise privée et, d'autre part, le principe de transparence qui est censé prévaloir en matière d'administration publique¹⁰³. Depuis ce temps, la SEM se présente sur toutes les tribunes publiques dès qu'est soulevée la question d'une éventuelle levée du secret entourant ses affaires; tout aussi invariablement, on retrouve les mêmes demandes d'accès à l'information de la part de certains citoyens et même de certains maires de municipalités membres de la MRC du Haut-Richelieu, (pourtant pas que) formellement copropriétaires de la SEM.

Pour défendre leur cause devant la Commission d'accès à l'information, les dirigeants de la

¹⁰¹ Boucher, France (1996). *Les municipalités et la gestion intégrée des déchets*, Rapport d'activité présenté à l'ÉNAP, à l'INRS et à l'UQAM en vue de l'obtention de la maîtrise en analyse et gestion urbaines (MAGU), Montréal : INRS-Urbanisation, 76 p.

¹⁰² Commission d'accès à l'information du Québec. (1996). 95 11 86 Boucher, France c. Ministère des Affaires municipales et Compo-Haut-Richelieu, 9 p. <http://www.cai.gouv.qc.ca/951185.htm>

¹⁰³ Boucher, France (1996a). *Les Sociétés d'économie mixte et l'accès à l'information*, Mémoire présenté à la Commission parlementaire de l'Aménagement et des équipements chargée d'examiner l'*Avant-projet de la Loi portant sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal*, 4 p.

SEM ont démontré qu'il s'agissait d'une entreprise bel et bien privée, tout à fait distincte de la MRC, son actionnaire principal. Pour établir leur preuve, ils ont fait témoigner **le maire d'un village de la MRC et également administrateur de la SEM** qui « [...] est venu expliquer son rôle à ce dernier titre. Il **ne fait rapport ni au conseil municipal [de sa municipalité], ni à la MRC du Haut-Richelieu, de ses activités à titre d'administrateur au conseil d'administration de [la SEM]** »¹⁰⁴ (je souligne).

Dans ces conditions, que reste-t-il aux citoyens pour s'informer? Un rapport annuel conforme à la saine pratique comptable? Il risque vraisemblablement d'être insuffisant, car les normes comptables concernent essentiellement les résultats et les positions financières d'une entreprise; on n'apprendra rien, dans ce genre de rapport, sur la politique d'embauche d'une SEM et on en saura encore moins sur ses fournisseurs, ses achats, leur prix, les conditions qui y président : on n'aura aucune de ces informations qui sont publiques (et pouvant faire l'objet de discussions et de critiques) lorsque les décisions passent par un conseil municipal.

La nécessaire transparence des affaires publiques s'oppose ici au tout aussi nécessaire secret commercial des affaires privées. Car il faut reconnaître que les arguments évoqués en faveur de la confidentialité sont, à bien des égards, convaincants : comme la SEM est une véritable entreprise, elle est en concurrence avec d'autres entreprises qui se régèleraient de tous ses petits secrets s'ils étaient étalés sur la place publique; il deviendrait trop facile de battre la SEM, dont tous les coûts seraient connus, dans le cadre d'un appel d'offres concernant d'autres territoires, mais aussi sur le marché non résidentiel.

Les partisans et les adversaires du secret entourant la gestion des SEM devaient tout d'abord s'affronter, tout au long de deux sessions de consultations publiques, sur l'avant-projet de loi puis sur le projet de loi concernant les SEM dans le secteur municipal, cette loi cadre qui allait ouvrir grandes les portes à tous les projets qui pointaient¹⁰⁵. Tout ce débat se traduit

¹⁰⁴ Commission d'accès à l'information du Québec. (1996). 95 11 86 Boucher, France c. Ministère des Affaires municipales et Compo-Haut-Richelieu, 9 p. <http://www.cai.gouv.qc.ca/951185.htm>

¹⁰⁵ Entre autres : Ménard, Yves. (1997). Débats de la Commission de l'Aménagement et des équipements, (mardi 4 février 1997), Québec : Assemblée nationale. <http://www.assnat.qc.ca/archives-35leg2se/fra/Publications/debats/JOURNAL/CAE/970204/1240.HTM>

finalement dans un article de la loi qui fit hurler les promoteurs du concept de SEM et qui contribue fort probablement à cette complète absence de projets de SEM depuis l'adoption de la loi (en 1997). C'est que, entre le dépôt de l'avant-projet et celui du projet de loi, le ministre s'était laissé convaincre de la nécessité de garantir le droit à l'information des citoyens, comme balise susceptible de contribuer à la protection de l'intérêt public :

[...] de façon à ne pas voir apparaître de déficit démocratique de quelque nature que ce soit, par quelque faille que ce soit pour les citoyens, puisqu'il s'agit toujours de la production et de la livraison d'un service public, et la majorité assumée par le fondateur municipal doit faire en sorte que le citoyen contribuable demeure le centre, demeure responsable et ait la capacité de contrôler. Le contrôle, c'est aussi par l'information [...] ¹⁰⁶.

La version finale de la loi prévoit donc que les SEM qui seront éventuellement créées sont considérées d'emblée comme des organismes publics en ce qui concerne la Loi sur l'accès à l'information.

Plusieurs intervenants lors des audiences publiques sur le projet de loi ont souligné que ces mesures de transparence allaient calmer les ardeurs des candidats éventuels. Les années qui ont suivi leur ont donné raison. Il n'y a encore et toujours qu'une seule SEM en opération, celle du Haut-Richelieu. Depuis, les débats ont continué sans cesse, par exemple à l'occasion d'audiences publiques sur un projet de développement d'un site d'enfouissement présenté par la SEM mais contesté par plusieurs, dont une municipalité coactionnaire ¹⁰⁷ (soit dit en passant, un

la Loi portant sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal, 4 p.

Hamel, Pierre J. et Alain Sterck. (1996). *Les sociétés d'économie mixte : pour le meilleur ou pour le pire ?* Mémoire présenté à la Commission parlementaire de l'Aménagement et des équipements chargée d'examiner l'Avant-projet de la Loi portant sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal.

¹⁰⁶ Trudel, Rémy (1997). Retranscription des propos tenus au titre des « remarques préliminaires » lors de l'ouverture des séances de consultation sur le projet de loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal, Débats de la Commission de l'Aménagement et des équipements, (mardi 4 février 1997), Québec : Assemblée nationale. <http://www.assnat.qc.ca/archives-35leg2se/fra/Publications/debats/JOURNAL/CAE/970204/1020.HTM>

¹⁰⁷ Bérubé, Gilles. (1998). "Mont-Saint-Grégoire demande à la MRC d'abandonner son projet", *Le Canada français*, vol. 139, no 21 (28 octobre) p. A-32.

second projet concernant ce site d'enfouissement a lui aussi été finalement refusé¹⁰⁸), ou encore à l'occasion de discussions parlementaires au sujet d'une révision de la Loi sur l'accès à l'information¹⁰⁹. Et avec chaque fois les mêmes arguments. Épisode curieux, un infatigable ferrailleur a tout de même décroché une décision de la Commission d'accès à l'information qui permettait d'obtenir tous les renseignements qu'il désirait¹¹⁰; mais la cause a été portée en appel, la décision a été suspendue et... renversée¹¹¹.

À suivre.

Est-il possible de concilier contrôle démocratique et entreprise ? Comment les citoyens peuvent-ils obtenir des informations sur la gestion de leur SEM sans que cela ne la désavantage dans sa lutte contre ses concurrents ? Comment s'assurer que les élus ne confondent pas l'intérêt public avec l'intérêt de leur administration, ou encore avec leur intérêt politique ou même personnel ?

L'asymétrie du rapport de force entre partenaires du public et du privé reste l'un des problèmes

BAPE (Bureau d'audiences publiques sur l'environnement). (2001). *Projet d'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire de Saint-Athanase*. Rapport d'enquête et d'audience publique.

<http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape151.pdf>

¹⁰⁸ Conseil des ministres. (2004). Décret 88-2004,

<http://www.menv.gouv.qc.ca/evaluations/decret/st-athanase.htm>

Ministre de l'Environnement. (2004). Lieu d'enfouissement sanitaire Saint-Athanase : le Gouvernement du Québec refuse le projet d'agrandissement

<http://www.menv.gouv.qc.ca/Infuseur/communiquer.asp?no=463>

¹⁰⁹ Commission permanente de la culture. (2001). « Consultation particulières sur le projet de loi n° 122 », *Journal des débats*, Les travaux parlementaires de la 36^e législature, 2^e session, Assemblée nationale, le mercredi 13 juin 2001.

<http://www.assnat.qc.ca/36-2/Debats/index/extrait.asp?Ind=jd36l2se&Sec=com&Ref=13!CC-12:?1-60>

¹¹⁰ Commission d'accès à l'information du Québec. (1999). 98 18 06 Morazain, Jacques c. Municipalité régionale de comté du Haut-Richelieu et Compo-Haut-Richelieu Inc. (11 juin)

¹¹¹ Cour du Québec. (2000). Jugement n° 500-02-077386-998 Dossier Municipalité régionale de comté du Haut-Richelieu, organisme public – appelante, c. Jacques Morazain, demandeur – intimé, et Compo-Haut-Richelieu, tierce-partie – mise en cause et Commission d'accès à l'information, mise en cause

essentiels que posent les SEM¹¹². Une petite (ou même une grande) municipalité a-t-elle la capacité de négocier de bonnes conditions avec une entreprise privée présente sur le marché de nombreux services urbains et ce, dans de nombreux pays ? Or, non seulement il est malaisé au départ d'établir des règles qui garantissent le respect de l'intérêt public, mais encore il s'avère difficile d'exercer un contrôle véritable.

En théorie, aujourd'hui, les élus sont majoritaires dans le conseil d'administration des SEML [les SEM locales] et donc contrôlent, orientent leur activité. Pourtant, tout n'est pas si simple. [...] Les élus présents au Conseil d'Administration exercent un contrôle souvent théorique : ils y passent peu de temps, ne connaissent pas les dossiers, font confiance aux responsables. [...] ¹¹³.

Les SEM ne datent pas d'hier, mais elles s'inscrivent maintenant dans un mouvement qui dépeint le secteur public comme inefficace et inefficient, ou en tout cas, comme globalement moins performant que le privé, un mouvement qui, d'autre part, considère que des agences spécialisées, centrées sur des missions spécifiques, seraient mieux placées pour fournir des services répondant mieux aux attentes des consommateurs, dans une logique d'offre et de demande. Les SEM participent ainsi à cette tendance qui conduit vers la fragmentation du pouvoir public, pouvant aller jusqu'au démembrement des structures publiques locales.

Que ce soit avec les SEM ou avec toute autre agence unifonctionnelle, on cherche à s'affranchir de certaines règles bureaucratiques¹¹⁴ et à court-circuiter des procédures jugées inutiles; mais il n'est pas du tout certain qu'on parvienne à gagner beaucoup en souplesse et en efficacité, ni non plus au niveau des coûts supportés par l'utilisateur. En revanche, il est à peu près assuré

¹¹² Mettan, Nicolas (1994). « Synthèse. Enjeux et limites du recours au PPP », in Ruegg, Jean, Stéphane Decoutère et Nicolas Mettan (dir.) (1994). *Le partenariat public-privé. Un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement ?* Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, vii et 302 p., pp. 293-302.

¹¹³ Le Galès, Patrick, Jacques Caillosse et Patricia Lonce-Moriceau (1995). *SEML et la gouvernance urbaine, rapport de synthèse*, Rennes: Centre de recherches administratives et politiques (CRAP), Université de Rennes I, Institut d'Études politiques de Rennes, URA CNRS 984, 105 p.

¹¹⁴ Le Galès, Patrick, Jacques Caillosse et Patricia Lonce-Moriceau (1997). "Les sociétés d'économie mixte locales : outils de quelle action publique ?", in Francis Godard (coordonnateur), *Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*, Paris : Descartes & Cie, 287 p., pp. 23-96

qu'on perd, tant au niveau de l'imputabilité et de la transparence que du contrôle bureaucratique, qui demeure en principe garant de l'intérêt public.

La dispersion des lieux de décision impose à des élus locaux, qui remplissent leur fonction souvent à temps partiel, une gymnastique épuisante pour concilier les exigences de leurs mandats démultipliés avec celles de leur travail et de leur vie personnelle. C'est également ce que vivent nombre d'individus chargés de représenter leur organisme inévitablement sacré « partenaire » et siégeant *ex officio* dans quantité de conseils et de sous-comités. Il en est de même pour les médias locaux qui ne peuvent plus couvrir toutes les réunions où se prennent les décisions affectant la vie de leurs lecteurs – qui sont aussi des électeurs – ayant eux-mêmes bien du mal à s'y retrouver dans la nébuleuse gouvernance.

8.3 La transparence dans les PPP

Si la transparence et le contrôle par les élus dans une paramunicipale ne sont pas sans faille, alors que la municipalité est pourtant propriétaire de la totalité de l'entreprise, si la transparence et le contrôle par les élus dans une SEM, comment dire, s'éloignent de l'idéal, alors que la municipalité est pourtant actionnaire majoritaire de l'entreprise, comment pourrait-on espérer que ce soit mieux avec un PPP?

Si l'on se fie aux exemples étrangers, il est clair que le partenaire privé d'un PPP se conduit, comme il se doit, comme une véritable entreprise privée qu'il est. Il est à peu près certain que, transposée chez nous, la formule des PPP ne sera pas plus transparente que ne l'est la SEM que nous venons de présenter. D'ailleurs, la transparence des PPP a déjà fait l'objet de la part du gouvernement de décisions non équivoques et particulièrement transparentes :

[...L]a CAI [Commission d'accès à l'information] avait aussi exigé que les contrats de PPP et les plans d'affaires aient un caractère public et que les entreprises privées engagées dans les PPP aient des obligations importantes en matière de transparence. Monique Jérôme-Forget [ministre responsable des lois créant l'Agence des PPP et permettant la mise sur pied de PPP] a refusé d'apporter des amendements

en ce sens. Ce sont les ministres qui demeurent responsables d'un PPP et qui devront rendre des comptes, a-t-elle expliqué¹¹⁵ [je souligne].

Voilà qui a le mérite d'être clair. Est-il bien nécessaire d'ajouter quoi que ce soit?

Peut-être ceci. Comme les PPP sont davantage le fait de très grandes entreprises¹¹⁶, on peut s'attendre à ce que soient décuplés les problèmes de transparence et de manque d'information. En effet, un constat classique en matière de relations entre les municipalités et les entreprises privées a trait à l'**asymétrie de moyens et d'information**; typiquement, une municipalité n'a, par exemple, qu'une seule usine d'assainissement des eaux usées et elle n'a et n'aura jamais qu'un seul contrat à octroyer sur ce dossier; or, elle fait face à des entreprises qui disposent généralement de moyens considérablement plus importants que les siens et qui détiennent une expérience (de négociation de contrat et d'exploitation d'usines) développée sur de très nombreux cas un peu partout dans le monde — et avec les PPP, ce sera presque toujours le cas. L'un des deux joueurs a plus d'expérience et de ressources que l'autre¹¹⁷.

¹¹⁵ Chouinard, Tommy. (2004). « PPP: Québec corrige le tir : L'Agence des partenariats public-privé disposera de pouvoirs réduits », *Le Devoir*, jeudi 2 décembre 2004

¹¹⁶ Voir la section suivante et en particulier : 9.2 Une formule plus adaptée aux très grandes entreprises

¹¹⁷ Hood, John. (2003). « Minimizing Risk : The role of the local authority risk manager in PFI/PPP contracts », *Public Policy and Administration*, Vol.18, n° 2, Summer, pp. 57-70, p. 68.

<http://ppa.sagepub.com/cgi/reprint/18/2/57>;

Asenova Darinka, Matthias Beck, Akintola Akintoye, Cliff Hardcastle et Ezekiel Chinyio. (2002).

« Partnership, Value for money and best value in PFI projects; Obstacles and Opportunities », *Public Policy and administration*, Volume17, n° 4, Winter, p.17-18. <http://ppa.sagepub.com/cg/reprint/17/4/5>

9. La concurrence

Moins de flexibilité, des élus moins directement imputables, moins de transparence, les PPP sont également la promesse d'une diminution de la concurrence. Chose tout aussi certaine en effet, l'essence même de la formule des PPP, qui implique un engagement financier à long terme du partenaire privé, a pour conséquence inéluctable de réduire le degré de concurrence qui n'est déjà pas aussi vive qu'on pourrait le souhaiter.

9.1 Trop souvent : beaucoup d'appelés, peu d'offreurs

La concurrence n'est pas un état naturel. On suppose toujours ou on espère qu'il y aura quantité d'offreurs prêts à donner le meilleur d'eux-mêmes pour décrocher n'importe quel contrat. Mais c'est loin d'être toujours le cas. Il suffirait de rappeler le cas de la MRC du Témiscamingue qui a fait chou blanc avec son appel d'offres de l'automne 2006 et qui s'est retrouvée contrainte de prendre en régie la collecte des ordures¹¹⁸. Mais un cas encore plus fréquent est celui de l'appel d'offres qui ne suscitent qu'une seule offre, comme ce fut le cas au printemps 2006 pour l'opération des usines d'eaux de Beauceville.

Toujours dans le guide destiné aux municipalités de Nouvelle-Écosse éventuellement intéressées par les PPP, on lit cette mise en garde :

Limited Competition: Where municipalities are seeking to increase private partner participation in services that have been provided by the public partner, there may be a limited number of firms with the experience or expertise to compete for the contract. In such cases, a public monopoly may simply be replaced with a private monopoly that nullifies many of the advantages of a partnership.¹¹⁹

¹¹⁸ « La MRC du Témiscamingue s'organise », Nouvelles Radio-Canada, http://www.radio-canada.ca/nouvelles/regional/modele.asp?page=/regions/abitiabi/2006/12/05/001-mrc_temis_residuelles.shtml

¹¹⁹ Municipal Services - Strategic Public-Private Partnering: A Guide for Nova Scotia Municipalities Background What is a Public Private Partnership?, p. 9

Et le fait de chercher des partenaires intéressés par une formule PPP a toutes les chances de limiter encore davantage le nombre des prétendants.

9.2 Une formule plus adaptée aux très grandes entreprises

Il semble clair que le recours aux PPP évince systématiquement les petites et moyennes entreprises locales et favorise la concentration des entreprises.

Quel est le banquier qui accepterait de s'engager financièrement pour les vingt-cinq prochaines années afin d'épauler un petit entrepreneur en construction? Poser la question, c'est y répondre!

Certains proposent de favoriser les entreprises locales mais ils devraient se rendre compte que c'est tout sauf simple et que leur tentative pour orienter le cours des choses peut s'avérer rapidement futile. En effet, même si le contrat initial est octroyé à une entreprise locale, rien n'interdit qu'elle soit rachetée peu de temps après par une très grande entreprise; cela s'est passé ainsi notamment à Hamilton :

l'opération a d'abord été octroyée en 1994 à une entreprise locale, Philip Utilities Management Corporation, filiale à 70 % de Philip Services et à 30 % du Régime de retraite des enseignantes et enseignants de l'Ontario (TEACHERS) ;



elle a été rachetée par Azurix, filiale d'ENRON,

puis par AWS, American Water Services, elle-même filiale de la britannique Thames Water (propriétaire des réseaux d'eaux desservant Londres), elle-même à son tour filiale de l'électricien allemand RWE¹²⁰ — on reviendra sur ce beau cas).

http://www.gov.ns.ca/snsmr/muns/fin/pdf-ppp/PPP_1.PDF

¹²⁰ RWE : *Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk Aktiengesellschaft*, Électricité de Rhénanie du Nord-Westphalie, numéro deux de l'énergie en Allemagne. RWE a depuis vendu Thames en 2006 et elle s'apprêterait à vendre American Water à l'australienne Macquarie au cours des prochains mois.

Il y a deux morales à cette histoire. Tout d'abord, octroyer un contrat au privé, c'est octroyer un contrat au privé en général, et pas à une entreprise en particulier, car celle-ci est toujours susceptible de changer de mains. Ensuite, on remarque que ce genre de contrat ne fait intervenir que les plus grandes entreprises.

Ce scénario est plutôt commun. Prenons un deuxième et dernier cas, celui de Saint-Louis-de-France, qui était une petite municipalité autonome avant d'être fusionnée à Trois-Rivières en 2002. En 1999, la municipalité lance un appel aux entreprises intéressées par un projet qui confiera à l'une d'elles la reconstruction et l'entretien de 35 km de routes en milieu semi-urbain pour les quinze prochaines années¹²¹. Sur les dix-sept entreprises qui avaient retiré le dossier, seulement trois traversent toutes les étapes et sont qualifiées pour la finale. Or, ce ne sont pas n'importe quelles entreprises : au palmarès des plus grandes entreprises de bâtiment et travaux publics opérant au Québec, ces trois firmes occupent respectivement la première, la deuxième et la quatrième positions, du moins si on se fie à la distribution des contrats ministériels québécois¹²² :

ce sont Sintra, numéro un de l'industrie, qui récolte 13 % du chiffre d'affaires généré par les contrats accordés par le ministère des Transports, associée à Bouygues depuis 1974 et complètement intégrée en 2001 (le chiffre d'affaires mondial de Bouygues en 2006 était de 26,4 G€, dont 19 G€ pour les filiales impliquées dans la construction), Construction DJL, en deuxième position, qui obtient 7 % des contrats du Ministère, intégrée à la filiale Eurovia du groupe Vinci (chiffre d'affaires mondial de 25,6 G€ en 2006) et Simard-Beaudry, quatrième au palmarès québécois avec 5 % du chiffre d'affaires et la plus importante entreprise encore contrôlée par des intérêts québécois.

Les trois entreprises qualifiées déposent une offre et la municipalité, en octobre 2000, accepte celle de Pagé Construction, filiale de Simard-Beaudry. Mais voilà qu'en février 2002, Simard-

¹²¹ 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).

¹²² Dubuc, André. (2003). « Deux géants français dominent l'industrie du pavage d'ici », *Les Affaires*, (2 août), p.15

Beaudry vend sa filiale Pagé Construction à Sintra, le numéro un de l'industrie, qui avait perdu la course pour Saint-Louis-de-France face à Simard-Beaudry.

Même deux morales à cette histoire. Tout d'abord, comme pour le cas d'Hamilton, on constate qu'on donne peut-être le contrat à une entreprise en particulier, mais que celle-ci est toujours susceptible de changer de mains. Ensuite, on remarque que, même pour un contrat relativement peu important mais portant sur quinze ans, sur le fil de départ de la dernière étape de la compétition, on ne retrouve que les plus grandes entreprises.

D'ailleurs, après d'autres, un cadre de la Caisse de dépôt et placement dit clairement que lorsqu'on se disputera un PPP, ce sera dur pour les petits joueurs.

Marv Hounjet of Johnson Controls believes more international competitors with P3 experience will come to Canada on the big deals, but things may be different when it comes to smaller projects.¹²³ « Looking at the smaller deals and players, it is a question of how efficient the process is for them, » Hounjet said. « There are a limited number of players who want to, or who can take on the entire risk transfer expected by the clients ». As Ghislain Gauthier of the Caisse de depot said, « it will be tough for smaller players as the financial capacity will be key to enter market »¹²⁴

La nature même des PPP fera en sorte que peu d'entreprises seront capables d'entrer en compétition pour en décrocher un et, parmi elles, certainement fort peu de PME; or, une des conditions de base pour le bon fonctionnement de l'économie de marché, c'est l'existence d'une concurrence vive.

The literature on privatization and public – private partnerships has long recognized that business transactions between government and private companies are more likely to

¹²³ À regarder le reste du document, on comprend que, dans l'esprit des gens interrogés par Ernst & Young, un petit projet correspond à un investissement de moins de 50 M\$. Au Québec, les ministres comme madame Jérôme-Forget laissent entendre que la barre se situerait plutôt à 30 ou même à 20 M\$.

¹²⁴ Un rapport établi sur la base d'entrevues réalisées auprès de seize « of Canada's leading decision-makers in the P3 market ». Ernst & Young Orenda Corporate Finance Inc. (2006). *Canadian P3 Survey. Issues Facing the Canadian P3 Market*, 32 p., p. 23

[http://www.ey.com/Global/download.nsf/Canada/TAS_P3_Survey_2006/\\$file/16256_CDN_P3.pdf](http://www.ey.com/Global/download.nsf/Canada/TAS_P3_Survey_2006/$file/16256_CDN_P3.pdf)

serve public objectives when competition is robust, when measurable performance requirements can be specified in advance, when the contractor can be readily replaced, and when the transactions are transparent¹²⁵.

Or, pour qu'il y ait concurrence, il faut un nombre minimum de compétiteurs et, bien entendu, il faut encore qu'ils ne s'entendent pas entre eux pour se répartir d'avance l'ensemble des contrats d'un marché et qu'ils se livrent au contraire à une véritable lutte franche et loyale.

9.3 Les ententes de cartel

Pour comprendre ce qu'est la concurrence, rien de tel que de regarder les situations de non-concurrence. Il est toujours étonnant de constater à quel point certains ont tendance à minimiser le phénomène pourtant bien réel des ententes de cartel : c'est un sujet véritablement tabou et pourtant...¹²⁶. Ces accords entre concurrents ont pour but de se partager le monde en répartissant les contrats (« équitablement »), sans qu'il ne soit nécessaire de s'entre-déchirer et de proposer un prix trop bas, avec pour objectif que l'affaire demeure vraiment payante, tout en limitant également les frais importants qu'implique la soumission d'une offre de services dans le cadre d'une véritable compétition et finalement, élégance suprême, en préservant les apparences d'une vive concurrence, aussi « pure et parfaite » que dans les chapitres les plus théoriques des manuels d'économie les plus classiques.

Il est par définition difficile d'aller au-delà des rumeurs et d'identifier hors de tout doute de véritables ententes de cartels; les rares condamnations en bonne et due forme n'en sont que plus spectaculaires. Le record en matière d'amende revient à un quatuor de fabricants d'ascenseurs qui se seraient entendus sur les prix pour leurs affaires en Allemagne et dans les

¹²⁵ Bloomfield Pamela. (2006). « The Challenge Business of Long Term Public-Private Partnership; Reflections on local experience », *Public Administration Review*, March/ April, p. 400-411, p. 409. <http://www.blackwell-synergy.com/doi/pdf/10.1111/j.1540-6210.2006.00597.x>

¹²⁶ Un lecteur d'une version préliminaire de ce texte a eu (à peu près) ce commentaire : s'interroger sur les risques éventuels de cartel lorsqu'une municipalité fait appel au privé, ce serait comme un touriste qui demanderait s'il risque de devoir affronter quelques moustiques en camping sauvage à la Saint-Jean.

trois pays du Benelux : la Commission européenne vient de leur infliger, ce mercredi 21 février 2007, une amende de 992 M€, soit tout de même un plus de 1,5 G\$CAD au cours du jour¹²⁷.

C'est ThyssenKrupp qui a écopé de la facture la plus lourde, avec une amende de 480 millions d'euros. Un montant là encore record pour une seule entreprise dans un tel cas d'entente sur les prix. ThyssenKrupp paie le prix de sa récidive, car il n'en est pas à son premier cartel.¹²⁸

Les montants ne sont pas toujours aussi fabuleux, mais l'actualité regorge sans cesse d'exemples de « petits arrangements entre amis ». Ainsi, le 12 décembre 2006, journée particulièrement chargée comme on le verra, on pouvait lire une dépêche de l'AFP à l'effet que

[I]es quatre grands groupes d'énergie en Allemagne, EON, RWE, EnBW et Vattenfall Europe, ont confirmé que des locaux de certaines de leurs filiales avaient été perquisitionnés mardi par la Commission européenne. Bruxelles avait annoncé un peu plus tôt des perquisitions chez des fournisseurs d'électricité en Allemagne, soupçonnés d'avoir violé les règles de la concurrence, mais sans les identifier¹²⁹.

¹²⁷ Competition: Commission fines members of lifts and escalators cartels over €990 million, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/209&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

LEMONDE.FR avec Reuters et AFP. (2007). « La Commission européenne inflige une amende record à un cartel d'ascenseurs », *Le Monde*, 22 février, <http://www.lemonde.fr/web/article/0,1-0@2-3234,36-870314@51-865722,0.html>

Bertrand Bissuel et Thomas Ferenczi. (2007). « Bruxelles monte en puissance dans sa guerre contre les cartels », *Le Monde*, Article paru dans l'édition du 18.02.07, <http://www.lemonde.fr/web/article/0,1-0@2-3234,36-868552@51-852480,0.html>

¹²⁸ LExpansion.com avec AFP. (2007). « Bruxelles sans pitié pour le cartel des ascenseurs », *18h.com*, n°1950, 21 février, <http://www.lexpansion.com/18h/4470.1.154355.html>

¹²⁹ AFP 12.12.06 | 15h15, « EON, RWE, EnBW et Vatenfall Europe confirment des perquisitions [...] », <http://www.lemonde.fr/web/depeches/0,14-0,39-29107259@7-46,0.html>

En même temps que les autorités européennes, voici que l'office anticartel allemand se met de la partie : Lacour, Jean-Philippe. (2006). « Concurrence. Visé par l'Office anti-cartel allemand, RWE se défend d'avoir gonflé ses tarifs », *La Tribune.fr* - 20/12/06, <http://www.latribune.fr/info/Visé-par-l-Office-anti-cartel->

Un peu plus tard, le même jour, une des cinq manchettes en une du quotidien *Le 18h.com*, quotidien Internet du magazine *L'Expansion*, faisait état de contrecoups boursiers d'une possible affaire de cartel dans l'électronique.

Trois des principaux fabricants mondiaux d'écrans LCD se seraient mis d'accord pour freiner la baisse des prix [...] Si peu d'éléments ont encore filtré, la menace d'une sanction financière est suffisamment prise au sérieux pour provoquer quelques remous en Bourse. En se fondant sur les bénéfices engrangés sur ce secteur par LG.Philips et Samsung durant ces deux ans, les pénalités imposées à chaque société pourraient atteindre 216 millions de dollars, estime Min Chun Hong, analyste chez Goodmorning Shinhan Securitie. Mardi, le titre LG.Philips a perdu près de 8 %, touchant son plus bas historique, avant de se reprendre et de clôturer la séance en baisse de 4,2 %. **Quant à Samsung, cette enquête lui rappelle qu'il vient d'être condamné par la justice américaine à une amende record de 300 millions de dollars, la deuxième plus importante de l'histoire américaine, pour une pratique similaire dans les DRAM, des mémoires d'ordinateur.** ¹³⁰ (je souligne)

Une deuxième des cinq manchettes en une du quotidien *Le 18h.com* reprenait la nouvelle diffusée un peu plus tôt, ce même 12 décembre, sur le site Internet du quotidien économique *La Tribune* qui relatait ce qui suit :

La Cour d'appel a confirmé ce matin l'amende pour entente que le Conseil de la concurrence avait infligée aux trois opérateurs mobiles [téléphonie cellulaire] il y a un an,

[allemand--RWE-se-defend-d-avoir-gonfle-ses-tarifs--ID5B07DE04C295D1C3C125724A003F9C8F-\\$Db=Tribune/Articles.nsf-\\$Channel=Entreprises%20%26%20secteurs-\\$SubChannel=Industrie](http://www.lemonde.fr/web/depeches/0,14-0,39-29205771@7-46,0.html)

¹³⁰ « LG.Philips, Samsung et Sharp soupçonnés de cartel dans les LCD »,

<http://www.lexpansion.com/art/4391.151868.0.html>

« L'un des dirigeants du géant sud-coréen de l'électronique Samsung, accusé d'avoir participé à un cartel d'entente sur les prix des mémoires DRAM, a accepté de purger 10 mois de prison et verser une amende de 250.000 USD. [...] Au total 18 individus et quatre entreprises sont visés dans cette affaire, la deuxième plus importante en matière d'anti-trust sectoriel dans l'histoire de la justice, avec 731 millions de dollars d'amendes perçus. » AFP 21.12.06 | 20h01 Samsung: 10 mois de prison aux USA pour un dirigeant impliqué dans le cartel DRAM, *Le Monde*, <http://www.lemonde.fr/web/depeches/0,14-0,39-29205771@7-46,0.html>

pour un montant global de 534 millions d'euros. [...] Orange, SFR et Bouygues Télécom sont condamnés pour s'être entendus au détriment des consommateurs entre 2000 et 2002.¹³¹

Quelques heures plus tard, sans doute inspirée par cette actualité féconde, l'AFP (Agence France-Presse) en remettait une couche en profitant de l'occasion pour dresser le palmarès des plus grosses condamnations pour atteinte à la concurrence et, au quatrième rang de la liste, on rappelle un cas de partage à l'amiable entre concurrents, où tout l'art consiste à gaspiller le moins de ressources possible pour produire une offre de complaisance, tout en donnant l'illusion d'une concurrence féroce :

22 mars 2006 : sanction de 48,5 millions [d'euros] au total contre 34 entreprises de BTP [bâtiment, travaux publics, ...], pour **entente généralisée sur les marchés publics** d'Île-de-France entre 1991 et 1997 (je souligne)¹³²

Cette affaire, qui a été dûment condamnée en bonne et due forme rappelons-le, est 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 » qui tient à ce qu'elle était en quelque sorte assistée par ordinateur, ceci étant rendue possible par

[...] la mise au point par un ingénieur de Bouygues du logiciel Drapo (**d**étermination **a**léatoire du **p**rix de l'**o**ffre) permettant de truquer les réponses des entreprises à des appels d'offres publics [...]. Le Conseil de la concurrence [...] a ainsi établi que, de la fin 1991 à 1997, « les principales entreprises du secteur se sont entendues pour se répartir les marchés de travaux publics d'Île-de-France, entre elles ou entre leurs filiales,

¹³¹ de Calignon Guillaume. (2006). La Cour d'appel confirme l'amende de 534 millions d'euros des opérateurs mobiles *La Tribune*, le 12/12/2006 à 11:26, [http://www.latribune.fr/info/La-Cour-d-appel-confirme-l-amende-de-534-millions-d-euros-des-operateurs-mobiles---IDB639D2EF4B9CB35CC125724200332CBB-\\$Db=Tribune/Articles.nsf](http://www.latribune.fr/info/La-Cour-d-appel-confirme-l-amende-de-534-millions-d-euros-des-operateurs-mobiles---IDB639D2EF4B9CB35CC125724200332CBB-$Db=Tribune/Articles.nsf); <http://www.conseil-concurrence.fr/pdf/avis/05d65.pdf>

¹³² AFP 12.12.06 | 16h32 « Les plus grosses amendes infligées par le Conseil national de la concurrence », <http://www.lemonde.fr/web/depeches/0,14-0,39-29108333@7-46,0.html>; <http://www.conseil-concurrence.fr/pdf/avis/06d07.pdf>

entraînant avec elles de nombreuses autres entreprises ». Cette répartition se faisait, selon le Conseil, au moyen de « tours de table » au cours desquels les responsables des entreprises exprimaient leurs vœux pour les chantiers futurs. Ensuite, un système « particulièrement élaboré » permettait d'« organiser le partage et [de] veiller au respect des attributions prévues » grâce à « un système de compensations qui pouvaient consister dans le versement de sommes d'argent, l'octroi de travaux en sous-traitance officielle ou occulte ou encore par la constitution de sociétés en participation ». ¹³³ (je souligne)

Le logiciel Drapo permettait, à partir d'une offre de services que l'on voulait gagnante, de sortir en deux temps trois mouvements des offres concurrentes qui avaient toutes les apparences de propositions étudiées et solides tout en étant systématiquement un tantinet plus chères : l'astuce consiste à produire des estimés de coûts crédibles, qui sont parfois inférieurs, parfois supérieurs à ceux du concurrent qui a préalablement été désigné comme le vainqueur, en s'assurant qu'au total, le vainqueur élu par le cartel sortira... gagnant. Il ne restait plus qu'à les mettre sur le papier en-tête de concurrents complaisants. L'affaire est connue depuis longtemps grâce au *Canard enchaîné*¹³⁴. Même le très sérieux magazine d'affaires *L'Expansion* livrait, déjà en novembre 1995, un long article tout à fait instructif sur un ton presque admiratif :

[...] plutôt que de se battre vainement au risque de sacrifier ses marges, les entreprises se répartissent les marchés à tour de rôle avant les réponses aux appels d'offres.

Le logiciel Drapo permet d'élaborer un devis en deux minutes. L'autre intérêt de l'entente est de permettre aux constructeurs d'augmenter substantiellement leurs prix. Sur certains

¹³³ Poy, Cyrille. (2006). « Trente-quatre entreprises du BTP sanctionnées pour entente », *L'Humanité* du 24 mars, http://www.humanite.fr/popup_print.php?id_article=826874, le lien direct vers la décision du Conseil de la concurrence étant :

[Décision n° 06-D-07 du 21 mars 2006 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des travaux publics dans la région Ile-de-France](http://www.conseil-concurrence.fr/pdf/avis/06d07.pdf) <http://www.conseil-concurrence.fr/pdf/avis/06d07.pdf>

¹³⁴ Martin, Hervé. (1995). « Bouygues soupçonné d'informatiser le truquage des marchés », *Le Canard enchaîné*, 5 juillet 1995, p. 4

Le Canard enchaîné. (1995). « Bouygues trahi par un détail informatique », *Le Canard enchaîné*, 20 décembre 1995, p. 4

marchés de rénovation de lycées, nous avons observé des hausses pouvant aller jusqu'à 100 % du budget initial, affirme un membre du Conseil de la concurrence.

Pour que l'entente fonctionne sans attirer l'attention, toutes les entreprises doivent remettre une offre de couverture, plus élevée que celle du gagnant désigné. Mais une étude, même bidon, coûte cher.

C'est donc le futur lauréat qui se charge de réaliser ces variantes et de les remettre ensuite aux intéressés. [...] ¹³⁵

Les entreprises du bâtiment et travaux publics à elles seules justifient l'embauche de nombreuses personnes chez les instances chargées de faire respecter les règles élémentaires de la concurrence et de la bienséance ¹³⁶. À ceux qui ricaneraient en feignant de croire que nous ne courons absolument aucun risque que ces vilaines pratiques ne traversent l'Atlantique, il faudrait peut-être rappeler que quatre des cinq plus importantes entreprises sur le marché québécois des travaux publics sont des filiales de groupes européens (qui sont incidemment les plus grands groupes internationaux) et le podium est européen, du moins si on se fie à la distribution des contrats ministériels québécois ¹³⁷.

¹³⁵ Fontaine, Gilles. (1995). « Un logiciel étrange fait trembler le bâtiment », *L'Expansion* 13/11/1995 <http://www.lexpansion.com/art/6.0.117647.2.html> Incidemment, le logiciel en question est téléchargeable gratuitement à l'adresse suivante... ☺

¹³⁶ Entre autres : Le Conseil de la concurrence sanctionne 6 entreprises de BTP spécialisées dans la fourniture d'enrobés bitumineux pour un montant cumulé de 33,6 millions d'euros, décembre 2005, http://www.conseil-concurrence.fr/user/standard.php?id_rub=149&id_article=510

mai 2005 : « [...] le Conseil de la concurrence condamne 21 entreprises de BTP pour entente et les sanctionne à hauteur de 17 millions d'euros »,

http://www.conseil-concurrence.fr/user/standard.php?id_rub=149&id_article=422

Le Monde. (1996). «Le Conseil de la concurrence inflige des amendes records aux groupes de BTP», *Le Monde*, 15 février, p. 16;

mais d'autres secteurs se signalent à l'occasion : Orange, Martine. (1997). «La Cour des comptes critique les services de gestion de l'eau», *Le Monde*, 28 janvier.

¹³⁷ Dubuc, André. (2003). « Deux géants français dominent l'industrie du pavage d'ici », *Les Affaires*, (2 août), p. 15

Il ne faudrait pas être naïf en ces matières; quiconque croit que la libre concurrence pure et parfaite règne sans partage et que la main invisible du marché régule partout et toujours les relations entre le secteur privé et les municipalités a moins de quatre ans et demi ou n'a jamais mis les pieds dans une administration municipale. Nous n'avons pas chez nous de nombreux cas de condamnations en bonne et due forme pour atteintes aux règles de la concurrence, mais pour le bénéfice de ceux qui persistent à préférer se voiler les yeux, il faudrait peut-être expliquer crûment les choses de la vie.

Mieux que les cartels du papier¹³⁸ ou de la neige¹³⁹, le plus beau cas demeure sans contredit celui du cartel du béton puisque, coup sur coup, les mêmes ont été condamnés à deux reprises. Les entreprises qui dominent le marché québécois du béton sont, sans surprise, les plus grands groupes à l'échelle mondiale : Lafarge bien sûr, mais aussi le Suisse Holcim, représenté par sa filiale, Ciment Saint-Laurent¹⁴⁰. Le deuxième actionnaire d'un autre joueur important, Ciment Québec (qui opère également sous le nom d'Unibéton), est ESSROC, contrôlée par Ciments français, qui est lui-même contrôlé, depuis 2002, par Italcementi. Les noms respectifs de ces trois grands (Lafarge, Ciment Saint-Laurent et Ciment Québec) se retrouvent dans ce qu'il est désormais légitime d'appeler le cartel du béton. On sait qu'il faut être très prudent avec ce genre d'accusations. Divers acteurs soupçonnent fréquemment de tels complots, mais il est très rare que des ententes entre concurrents soient démontrées hors de tout doute raisonnable, au point qu'un tribunal les condamne formellement pour cette entrave parfaitement illégale aux sacro-

¹³⁸ Vallières, Martin. (2006). « Le cartel du papier puni. Amendes records pour Domtar, Cascades et Unisource », *La Presse*, 10 janvier 2006, p. LA PRESSE AFFAIRES1

¹³⁹ Cartel du déneigement dans la région de Québec : Fleury, Élisabeth. (2001). « Cartel de la neige. Nouvelle entente hors cour », *Le Soleil*, 17 janvier, p. A6

Cartel du déneigement dans la région de Montréal : Myles, Brian. (2000). « Le cartel de la neige condamné à des amendes totalisant un million », *Le Devoir*, 25 octobre, p. A3

¹⁴⁰ 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 beaucoup plus longue intitulée « Les groupes européens de services urbains au Québec : une tête de pont en Presqu'Amérique », comprenant notamment une section méthodologique détaillée, est disponible en ligne : <http://www.inrs-uqc.ca/pdf/GroupesEuropeens.pdf>; pagination variable au fil des versions successives — la version présentement en ligne compte 50 pages alors que celle qui est en préparation aura plus de 250 pages : il vaut mieux utiliser la fonction recherche).

saintes lois de la saine concurrence et du libre marché. Mais, dans le cas des fournisseurs de béton à Québec, c'est pourtant ce qui s'est produit une première fois en 1983, puis une deuxième, avec les mêmes, récidivistes donc, en 1996¹⁴¹. Un quatrième larron, Béton Orléans, figurait au rang des coupables de 1996 : Ciment Saint-Laurent (Holcim) en possédait 50 % des actions depuis janvier 1995 et s'est depuis porté acquéreur de la totalité des actions.

Il n'est pas inutile de souligner que les deux condamnations du cartel du béton sont toutes deux le fruit du travail de « bénédicte » de la journaliste Monique Giguère qui avait accumulé les preuves avant de les fournir aux autorités¹⁴². S'il faut qu'une journaliste s'intéresse au sujet pour faire lever un lièvre, que se passe-t-il lorsque les actions de certaines municipalités ne sont pas couvertes régulièrement par des journalistes professionnels indépendants; en ces temps de concentration de la presse, bien peu de centres urbains bénéficient d'une aussi salutaire attention.

Mais, rassurons-nous, il ne fait pas de doute que ces jugements exemplaires ont déjà contribué à assainir le milieu et que ces pratiques déshonorantes ne sont plus qu'un mauvais souvenir.

9.4 La corruption

À la différence des ententes de cartel, la corruption fait intervenir non seulement les entreprises bénéficiaires, mais aussi quelqu'un chez le donneur d'ordre qui est mis dans le coup. La corruption, c'est très vilain, ce serait (heureusement) plutôt rare, mais cela existe et on ne peut pas parler de PPP et faire comme si cela n'avait aucun rapport. Les histoires de corruption encombrant les journaux; ainsi, en décembre 2006, pour ne retenir que les affaires de plus de 100 M€, il est notamment question d'une enquête pour corruption visant le groupe français

¹⁴¹ Giguère, Monique. (2001). « Le cartel du béton », *Le Soleil*, 8 mai, p. A3

Giguère, Monique. (1995). « Cartel du béton à Québec : 4 compagnies condamnées en 83 », *Le Soleil*, 27 juillet, p. A3

¹⁴² Landry, Berthold. (1999). « Un vrai travail de «bénédicte», *Le Soleil*, 18 janvier, p. A20

d'électronique et de défense Thales¹⁴³, du pétrolier Total¹⁴⁴ et d'une affaire mettant en cause l'allemand Siemens¹⁴⁵; en fait, Siemens semble devenir un cas à part tant se multiplient les dossiers qui émergent les uns après les autres.

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.¹⁴⁶

Le monde municipal n'est pas absent et l'affaire la plus spectaculaire des dernières années est sans doute celle du contrat de délégation de l'eau à Grenoble : l'ex-maire de Grenoble a dû démissionner en catastrophe de son poste de ministre des Communications (dans le gouvernement Balladur) quelques semaines seulement avant d'être jugé, condamné et d'entrer en prison, où il a séjourné pendant plusieurs mois. Le groupe Lyonnaise des Eaux, heureux

¹⁴³ Davet, Gérard. (2006). « Deux mises en examen dans l'enquête pour corruption visant le groupe Thales », *Le Monde*, Article paru dans l'édition du 15.12.06, <http://www.lemonde.fr/web/article/0,1-0@2-3226,36-845604@51-845368,0.html>

¹⁴⁴ « Total à nouveau visé par une affaire de corruption présumée en Iran », [19/12/2006 - 15H41 - lesechos.fr], <http://www.lesechos.fr/info/energie/300124832.htm>

¹⁴⁵ de Peretti, Bénédicte. (2006). « Siemens a identifié 420 millions d'euros de factures obscures », *La Tribune*, 12 décembre, [http://www.latribune.fr/info/Siemens-a-identifie-420-millions-d-euros-de-factures-obscures---IDF73E732EEC9974B8C1257242004E0E1F-\\$Db=Tribune/Articles.nsf-\\$Channel=Entreprises%20%26%20secteurs](http://www.latribune.fr/info/Siemens-a-identifie-420-millions-d-euros-de-factures-obscures---IDF73E732EEC9974B8C1257242004E0E1F-$Db=Tribune/Articles.nsf-$Channel=Entreprises%20%26%20secteurs)

Calla, Cécile. (2006). « Corruption chez Siemens : un ex-dirigeant en détention », *Le Monde*, 13 décembre, Article paru dans l'édition du 14.12.06, <http://www.lemonde.fr/web/article/0,1-0@2-3234,36-845100@51-844812,0.html>

Calla, Cécile. (2006a). « Petites vertus chez Deutschland AG », *Le Monde*, 21 décembre, Article paru dans l'édition du 22.12.06, <http://www.lemonde.fr/web/article/0,1-0@2-3234,36-848009@51-824512,0.html>

¹⁴⁶ 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>

cessionnaire retenu sans appel d'offres, avait concomitamment racheté à prix fort un petit groupe de presse en déficit, possédé par l'ex-maire et ex-ministre, qui éditait des hebdomadaires gratuits et qui avait été lancé quelque temps avant une campagne électorale.

Encore une fois, on pourrait prétendre, avec un tout petit peu de mauvaise foi, un peu d'aveuglement ou beaucoup d'ignorance, que ces choses ne traversent jamais l'Atlantique. Ce serait fonctionner avec une mémoire sélective qui permettrait d'oublier, notamment, la condamnation (comprenant une amende de 3 millions USD\$) d'une filiale (à l'époque) de ce qui est maintenant Veolia Environnement (ex-Générale des Eaux), reconnue coupable d'avoir versé un pot-de-vin à un fonctionnaire de Louisiane¹⁴⁷.

Il serait sans aucun doute malséant de m'étendre sur le sujet, mais il faudrait tout de même souligner que le montant des enveloppes est directement proportionnel au volume d'affaires convoité; comme les PPP permettent de concéder en une seule fois le volume d'affaires de vingt ou trente ans, on pourrait raisonnablement supposer que cela aurait pour conséquence d'augmenter d'autant le montant et donc l'attrait des pots-de-vin, si tant est, Dieu nous en garde, qu'une aussi vilaine pratique n'en vienne jamais à apparaître chez nous.

9.5 Des stratégies pour stimuler la concurrence :

fractionner les lots, réduire les durées et concurrencer le privé

Au contraire de la logique des PPP, on voit fréquemment les municipalités réduire les durées de contrat et fractionner les lots qui font l'objet d'appels d'offres (pour les routes de collecte des ordures ou pour le déneigement, par exemple), avec précisément pour objectif avoué de faire de plus petites bouchées accessibles à de plus petits entrepreneurs. C'est notamment le cas à Montréal où on fait des appels d'offres sur des lots suffisamment petits pour que de nombreux camionneurs artisans puissent concourir; bien plus, à Montréal toujours, on constitue un secteur témoin en réservant certaines routes qui sont desservies en régie, pour obtenir ainsi des informations de première main; au renouvellement des contrats, on remet ces routes en appels

¹⁴⁷ Le Monde. (2001). « Une filiale de Vivendi condamnée pour corruption », *Le Monde*, 18 décembre, p. 22, http://www.lemonde.fr/web/recherche_breve/1,13-0,37-733264,0.html

d'offres, en connaissant très bien les conditions particulières de service pour ces routes, pour en reprendre d'autres et ainsi « brasser les cartes » à chaque fois.

Un de mes exemples préférés concerne un service municipal des travaux publics qui jouait, en respectant toutes les règles, le jeu de la compétition avec les entreprises privées : répondant à des appels d'offres en bonne et due forme, le service municipal et des entreprises privées déposaient côte à côte leur soumission, chacun s'engageant à respecter le devis et espérant proposer des coûts inférieurs à ceux de ses concurrents¹⁴⁸. De 1968 à 1984, la municipalité de Hull (désormais Gatineau) a lancé 79 appels d'offres pour des travaux d'infrastructures (ce chiffre ne comprend pas les contrats qui portaient essentiellement sur des travaux de revêtement de la chaussée — pavage, planage ou scarification — ou sur la construction ou la réparation de trottoirs). Le service municipal des Travaux publics (TP) a participé à la moitié des appels d'offres (39) et l'a emporté deux fois sur trois (24/39) : deux fois sur trois les TP ont proposé un prix inférieur à celui de l'entreprise privée. En moyenne, les TP ont réalisé les travaux en dégagant une économie d'au moins 16 %. À première vue, il s'agit donc d'une participation très active et d'une jolie performance.

Pour avoir fouillé cette histoire (pour nous être assurés notamment que tous les coûts étaient pris en compte, ce qui était presque le cas) en rencontrant de nombreux intervenants privés et publics et en épluchant les archives, nous sommes d'avis que cette compétition était tout à fait loyale. D'ailleurs, si les concurrents privés avaient senti que les dés étaient pipés en faveur des TP, on comprendrait mal pourquoi ils auraient perdu leur temps et gaspillé leur argent à soumettre des propositions en aussi grand nombre et aussi souvent : pour les 79 appels d'offres, près d'une cinquantaine d'entreprises différentes ont déposé 230 soumissions, et les plus combattives ont déposé jusqu'à 8, 13 et même 20 et 23 soumissions. De deux choses l'une : ou bien ces entreprises acharnées étaient masochistes, ou bien elles avaient l'impression que la partie était honnête et que les TP jouaient selon les règles du jeu. Tout compte fait, la

¹⁴⁸ Hamel, Pierre J., et Nancy Guénette. (1994). «La concurrence entre le privé et le public», dans 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.

participation des TP aux appels d'offres était nettement avantageuse pour tout le monde, sauf pour les entrepreneurs¹⁴⁹.

À ma connaissance, ce cas de compétition « loyale » entre le public et le privé n'a pas vraiment d'équivalent au Québec ni peut-être même ailleurs en Amérique du Nord, si l'on excepte Phoenix (que l'on considère à tort comme la pionnière alors qu'elle a commencé ses expériences onze ans plus tard que Hull¹⁵⁰) et Indianapolis¹⁵¹. En revanche, plusieurs autres municipalités québécoises, Sherbrooke notamment, ont connu des expériences similaires, mais d'une ampleur beaucoup plus limitée, ou encore des expériences dans d'autres secteurs que les travaux publics. Dans les cas américains tout comme dans les cas québécois, on constate généralement que, de façon tout à fait étonnante, l'entreprise publique s'en tire fort honorablement, proposant la plupart du temps des coûts inférieurs à ceux de ses compétiteurs privés.

Finalement, une autre façon de stimuler la concurrence est d'éviter de la restreindre en spécifiant, dans le devis d'appel d'offres, des paramètres tellement particuliers, des clauses si restrictives que cela a pour effet d'exclure a priori une partie des concurrents potentiels. Par exemple, le vérificateur général de la Ville de Sherbrooke a déposé au conseil municipal, en février 2007, un rapport sur le processus d'adjudication des contrats de bacs roulants utilisés pour la collecte des matières recyclables¹⁵² : le devis était tellement restrictif, sans motif raisonnable, qu'un seul fournisseur pouvait y répondre.

[...] deux élus avaient publiquement soulevé des doutes sur le processus d'acquisition des bacs roulants.

« Ça montre que mon malaise était bien réel », affirme Mme L'Espérance, qui était

¹⁴⁹ Le motif officiel de l'arrêt de l'expérience, en 1984, paraît fort logique : elle avait atteint son but, qui était de stimuler la concurrence, et il était inutile de poursuivre plus loin.

¹⁵⁰ Flanagan, Jim, et Susan Perkins (1995). «Public/Private Competition in the City of Phoenix, Arizona», *Government Finance Review* (June), pp. 7-12.

¹⁵¹ Gilbert, Marc. (1996). «La privatisation a une ville», *L'Actualité*, 15 juin: 30-36.

¹⁵² *Le Vérificateur général de la Ville de Sherbrooke dépose au conseil municipal son rapport spécial sur le processus d'adjudication des contrats de bacs roulants*, 5 février 2007, <http://ville.sherbrooke.qc.ca/fr/citoyens/communiquer/index.cgi?COMM=bacroulantfinal>;

membre du comité exécutif au moment des événements, en 2005.

« À l'époque, les informations ne s'étaient pas rendues jusqu'à nous, déplore-t-elle avec vigueur. Quand on est décideur, on doit avoir toutes les informations pour prendre des décisions éclairées, ce qui n'était pas le cas dans ce dossier. »¹⁵³

Le vérificateur explique cet accroc par un « malentendu »¹⁵⁴. Faisant référence au cas de Sherbrooke mais aussi à d'autres, un journaliste s'interroge :

Jusqu'ici, aucune preuve n'a été faite que des élus ou des fonctionnaires municipaux auraient obtenu des faveurs ou pots-de-vin pour empêcher la mise au point de rigoureux appels d'offres. Mais il est clair que l'absence de rigueur dans plusieurs cas explique que des municipalités ont payé plus cher pour le même produit ou des produits supérieurs achetés à meilleur prix par des voisines plus strictes sur les règles du jeu¹⁵⁵.

Il semble cependant que de semblables pratiques, mais sous d'autres cieux et à plus de mille lieux d'ici, s'expliquent parfois par des circonstances moins anodines. En effet, au sujet d'appels d'offres du même genre, on relève, de temps en temps, des condamnations pour « délit d'entente illicite ». Ainsi, cette affaire récente sur les panneaux utilisés pour la signalisation routière :

Selon les premières investigations menées à Nantes par le juge Frédéric Deseaunettes, cela fait plus de dix ans que Bouygues et les autres spécialistes de la signalisation routière se partageaient en secret ce marché de 300 à 400 millions d'euros par an. [...] Certains comploteurs rédigeaient à la place des collectivités locales les cahiers de charge qui régissaient les appels d'offres. [...] Ainsi, ils avaient introduit pour certains marchés

¹⁵³ Bombardier, David. (2007). « L'homme d'affaires Pierre Morency souhaite que le rapport du vérificateur général n'accumule pas la poussière sur une tablette », *La Tribune*, 7 février.

<http://www.cyberpresse.ca/article/20070207/CPACTUALITES/702070765&SearchID=73271438625581>

¹⁵⁴ Gagnon, François. (2007). *Rapport spécial du Vérificateur général de la Ville de Sherbrooke, présenté au conseil municipal. Vérification du processus d'adjudication des contrats de bacs roulants*, janvier, 14 p., p. 8, paragraphe 4.15

¹⁵⁵ Francoeur, Louis-Gilles. (2007). « Polémique au sujet de l'achat de bacs de recyclage au Québec », *Le Devoir*, 7 février, p. A4

une clause exigeant l'usage de rivets d'un diamètre particulier utilisés par une seule société en France. [...]

Le Conseil [de la concurrence] s'est penché sur leur cas à sept reprises depuis 1997. [...]
Après la mise en examen d'une dizaine de dirigeants, policiers et magistrats s'interrogent [...] sur le degré d'incompétence ou de complicité des élus et des fonctionnaires qui passaient les contrats...¹⁵⁶

Trop souvent, la concurrence est davantage un souhait qu'une réalité et les PPP viendront limiter encore le nombre de marchés où de nombreux compétiteurs se feraient la lutte.

¹⁵⁶ Liffra, Hervé. (2006). « Bouygues veut faire tomber les juges dans le panneau », *Le Canard enchaîné*, XCI, n°4495, 20 décembre, p.4

10. L'un dans l'autre, les PPP sont-ils avantageux?

Il est d'autant plus difficile de dresser un bilan positif des PPP sur la base de réalisations concrètes, au-delà des principes qui sont forcément radieux, qu'il n'y a que peu d'expériences en cours depuis suffisamment de temps pour qu'il soit possible d'y faire la part des choses¹⁵⁷. Sans compter que, tout particulièrement pour les municipalités nord-américaines, les cas de PPP ou de quasi PPP les plus imposants ne font généralement pas long feu.

Le cas d'Hamilton était l'un des plus importants (de par les montants en cause) et des plus significatifs : c'était l'exemple parfait et les promoteurs d'une plus grande participation du privé l'ont même longtemps présenté sur toutes les tribunes comme l'archétype de l'entente idéale, heureuse et mutuellement avantageuse, et ce jusqu'à ce que le conseil municipal, au vu d'une expérience qui a duré dix ans, ne décide à son échéance de ne pas reconduire le contrat.

À plusieurs reprises, les autorités ont déploré les déversements intempestifs d'eaux usées non traitées et, pour tout dire, il ne semble pas que l'opérateur ait fourni un service de très grande qualité. Plus généralement, les critiques étaient féroces¹⁵⁸. Mais pourtant, au fil des nombreuses présentations enthousiastes auxquelles j'ai assisté, j'avais tout de même l'impression que, du point de vue de la municipalité comme de l'entreprise, tout allait pour le mieux dans le meilleur

¹⁵⁷ On peut trouver d'imposantes listes d'exemples de PPP mais, la plupart du temps, elles ne permettent pas d'aller très loin dans l'analyse : ce sont souvent des projets récents ou en démarrage, ou avortés — comme le projet de train léger sur rail qui alliait la Ville d'Ottawa et Siemens, ou de très petits projets et dans tous les cas, les informations dont il faudrait disposer minimalement ne sont pas disponibles. Voir tout de même les études mentionnées ici à la note 3.

¹⁵⁸ Notamment : Loxley, Salim J. (1999). Analyse d'un partenariat Analyse d'un partenariat entre le secteur public et privé : l'entente de PPP entre Hamilton-Wentworth et la société Philip Utilities Management, 45 p. <http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/01/mono/2004/10/786674.doc> (il s'agit d'une copie hébergée sur le site de la bibliothèque de l'Assemblée nationale, à défaut d'une copie « originale » que je ne parviens pas à retrouver sur le site du SCFP; voir tout de même : <http://www.scfp.ca/militants/BE4588>)

des mondes. Selon le syndicat, qui comme de raison critiquait le PPP, le meilleur des mondes ce serait maintenant¹⁵⁹.

Il ne faut certes pas généraliser à partir d'un seul cas, par essence unique et singulier, mais les cas ayant déjà connu une aussi longue période d'expérimentation sont objectivement plutôt rares, sans compter que celui-ci impliquait une ville importante pour un service important, et non pas pour un service moins lourd ou dans une petite municipalité; en Amérique du Nord, il n'y a sans doute vraiment pas grand-chose qui arrive à la cheville de cet exemple. Il serait donc d'autant plus important de pouvoir disposer d'une bonne évaluation, complète et fermement assise sur une prise en compte minutieuse de toutes les informations pertinentes; ce sera sans doute difficile à réaliser, car les informations accessibles publiquement sont plutôt minces et étriquées¹⁶⁰. Dans ce cas particulier, on peut présumer que ce refus de se rengager pour dix années supplémentaires a été décidé en connaissance de cause, sur la base d'analyse — on l'espère — compétente et assise en tout cas sur une expérience réelle et d'une bonne durée.

Pour s'en tenir aux plus importants contrats, on pourrait relever que le cas d'Atlanta n'est guère plus brillant : un contrat obtenu en 1999 et résilié en janvier 2003. De même, cet autre contrat à Porto Rico, obtenu en mai 2002 et résilié en janvier 2004, qui était, avec 4,5 Md € sur 10 ans, « le plus important contrat d'exploitation et gestion (O&M) dans le domaine de l'eau au monde », comme le proclamait fièrement (mais brièvement) le site du partenaire privé.

Le métro de Londres est quant à lui un cas d'espèce : on y trouve trois contrats en PPP qui représentent à eux seuls plus de 45 % des montants d'investissements prévus pour l'ensemble des contrats de PPP signés au Royaume-Uni entre 1987 et 2003¹⁶¹. Or, les PPP du métro de Londres font constamment la manchette, mais pas toujours pour en vanter les bienfaits : au

¹⁵⁹ SCFP. (2006). *À Hamilton, les services d'eau rapatriés à l'interne s'avèrent plus économiques, plus sécuritaires et plus efficaces*, http://scfp.ca/p3s/_Hamilton_les_servic

¹⁶⁰ Pour avoir parcouru des pages et des pages de compte-rendu des séances du conseil municipal d'Hamilton, j'ai été frappé par la récurrence de l'expression « *in camera* » que j'ignorais jusqu'alors : presque toutes les fois où un conseiller posait une question qui soulevait mon intérêt, il se faisait répondre qu'on pourrait lui fournir une explication satisfaisante, mais à huis clos (*in camera*).

¹⁶¹ Calcul effectué sur la base de la liste constituée par Marty, Frédéric, Sylvie Trosa et Arnaud Voisin. (2006). *Les partenariats public-privé*, Collection « Repères » n° 441, Paris : La Découverte, 122 p., p. 14

contraire, le maire de Londres et les syndicats rivalisent d'ardeur pour dénoncer chaque semaine un nouvel aspect de ces énormes PPP¹⁶². Le moins que l'on puisse dire, c'est que ceux qui sont satisfaits de la tournure des choses se font plutôt discrets.

Plus près de nous, je présentais le cas de Saint-Louis-de-France¹⁶³. À compter de 2002, une fois Saint-Louis-de-France fusionnée à Trois-Rivières, il est certain que les élus et les fonctionnaires de la grande ville ont dû discuter de l'expérience dont ils héritaient et sur laquelle ils avaient, de l'intérieur, toutes les informations disponibles pour le partenaire public. Or, il ne semble pas que, en toute connaissance de cause, Trois-Rivières soit disposée à répéter l'expérience.

Inversement, lorsque Beauceville a décidé de lancer un appel d'offres pour confier ses usines de filtration et d'assainissement au privé, les élus et les fonctionnaires avaient déjà l'expérience d'une impartition puisque l'usine d'assainissement était déjà opérée par Aquatech, qui incidemment a remporté le nouveau contrat portant sur les deux usines (après avoir été la seule entreprise à avoir déposé une offre); ils en étaient donc satisfaits...

Et les exemples de municipalités qui renouvellent les contrats avec le privé sont nombreux. Tout comme sont nombreuses les municipalités qui passent du privé au public ou du public au privé. Beaucoup plus nombreuses encore sont celles qui demeurent en régie pour la quasi-totalité de leurs services. Qu'est-ce à dire?

¹⁶² Presque quotidiennement dans la presse britannique, notamment: Wright, Robert. (2007). « Call for review of Tube upgrade group », *Financial Times*, Feb. 7.

Comptroller and Auditor General, National Audit Office. (2004). *London Underground PPP: Were they good deals?* House of Commons papers ; session 2003-04, no. 645, 7 et 54 p.

<http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/01/mono/2004/09/782513.pdf>

¹⁶³ Voir précédemment la section 9.2 Une formule adaptée aux très grandes entreprises. 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).

Je ne suis pas certain que l'on progressera beaucoup à vouloir dresser un bilan global pour les PPP en général tant qu'on ne disposera pas de nombreuses évaluations détaillées de cas concrets. On peut tomber facilement dans la caricature mal informée, d'un côté comme de l'autre. Ainsi, en novembre 2006, la ministre responsable donnait des exemples d'hôpitaux construits récemment 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. »¹⁶⁴

D'accord! Les PPP ne sont peut-être pas parfaits mais, globalement, sont-ils avantageux? Il faut d'abord répéter qu'il est prématuré de conclure sur des expériences en cours depuis peu de temps et il est périlleux de se baser sur si peu d'informations disponibles sur aussi peu de cas. Avant de procéder à des généralisations, il vaudrait mieux disposer d'une bonne collection de cas bien documentés. Autant dire que ce ne sera jamais possible, si ce n'est pour un vérificateur général doté d'un pouvoir d'enquête, puisque la plupart des informations nécessaires demeurent généralement confidentielles.

¹⁶⁴ 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

Entre temps, il faudra tout de même que quelqu'un se mouille pour évaluer l'à-propos des propositions de PPP qui ne manqueront pas de se présenter; ce sera alors sur la seule base de bilans pro forma et d'hypothèses sur l'avenir forcément plus ou moins fondées; ce qui sera alors crucial, ce sera de veiller à ce que le taux d'actualisation soit le plus juste possible.

Le taux d'actualisation est, entre autres, une mesure du risque. On escomptera les revenus futurs d'une opération risquée en exigeant un taux d'actualisation élevé : « un tien vaut mieux que deux tu l'auras » et, si c'est vraiment risqué, « que trois ou quatre tu l'auras ». Inversement, une opération sans grand risque commande 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 puisque les revenus sont peu susceptibles de chuter abrupement dans un avenir prévisible : à tout prendre, c'est même une des opérations les plus sûres que l'on puisse imaginer. Une règle à suivre serait de choisir un taux d'actualisation qui correspond au taux auquel la municipalité réalise ses emprunts. Par contre, il faut garder en tête que les promoteurs d'un PPP auront toujours tout intérêt à ce que le taux d'actualisation retenu soit le plus élevé possible. Plus le taux d'actualisation est élevé, moins une somme reçue dans trente ans vaut cher et plus est intéressant le fait de recevoir une forte somme en début de période; inversement, plus ce taux est bas, plus l'avenir prend du poids.

Les guides d'évaluation des PPP préparés par les autorités britanniques comprennent une martingale nommée *Public Sector Comparator* (PSC)¹⁶⁵. On y introduit un biais en faveur de la solution PPP sous la forme anodine d'un taux d'escompte élevé. Dans les scénarios de PPP, ce qui semble « classique » en effet, c'est de valoriser le « ici et maintenant » au détriment du « ailleurs et demain »; autrement dit, la structure d'évaluation des coûts d'un PPP, comme généralement ce qui se produit pour les investissements privés, tient compte essentiellement de ce qui se passera à très court terme en laissant dans l'ombre ce qui adviendra après-demain; une réorientation vers le développement viable exigerait au contraire une plus grande

¹⁶⁵ 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;

Marty, Frédéric, Sylvie Trosa et Arnaud Voisin. (2006). *Les partenariats public-privé*, Collection « Repères » n° 441, Paris : La Découverte, 122 p., p. 65 et suivantes

valorisation de ce qui arrivera à nos enfants et à nos petits-enfants. Très concrètement, pour avoir l'air plus avantageux qu'un projet en régie, un projet PPP bénéficiera d'un taux d'actualisation le plus élevé possible : à bon entendeur, salut!

J'ai déjà travaillé à l'évaluation purement comptable d'un PPP liant la Ville de Montréal et la Chambre de commerce, où la première confie à la seconde la gestion des parcomètres pour le stationnement sur rue et des stationnements hors rue appartenant à la Ville de Montréal pour une période de trente ans¹⁶⁶; comme je travaillais pour le compte du vérificateur de la Ville de Montréal, il était plus facile d'obtenir certaines informations. Le petit calcul concluait que cette entente revenait, en 1994, à échanger des revenus répartis au fil des ans équivalant à un paiement de 225 M\$ (en 1994) si la Ville avait conservé la gestion, contre 196 M\$ en confiant l'opération à une filiale de la Chambre : autrement dit, c'est comme si la Ville avait renoncé, en 1994, à près de 30 M\$. Lorsqu'on y regarde de près, il n'est pas toujours certain que ce qui est présenté comme avantageux pour la collectivité le soit vraiment.

Sans compter que les calculs comptables comme le mien laissent de côté certains aspects qualitatifs intangibles bougrement importants,

[...] while greater use of the markets and contracts may bring about an apparent reduction in costs, these savings may be offset by less readily quantifiable costs [...]

The focus is upon the immediate, local situation without regard for the wider implications and ramifications. In short, significant costs are externalized and unacknowledged.¹⁶⁷

Plus on fouille ces questions, plus on se dit que les maigres bénéfices à court terme, s'il y en a, sont obtenus en sacrifiant l'ailleurs et l'avenir.

¹⁶⁶ 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>

¹⁶⁷ Grimshaw, Damian, Steve Vincent et Hugh Willmott. (2002). Going privately: partnership and outsourcing in UK public services, *Public Administration*, Vol. 80, N° 3 (Autumn), pp. 475-502, p. 479

[...] the phrase 'Faustian bargain' has entered the English lexicon, referring to any deal made for a short-term gain with great costs in the long run. The central argument of this article is that PPPs may represent a similar arrangement. The vaunted efficiency savings and risk transfer elements of this tool of governance have been forcefully disputed, while concerns regarding increased fragmentation, complexity and opaque accountability channels suggest that PPPs may involve substantial political and democratic costs. In simple terms, the Faustian bargain may be delivering very little.

[...] a myopic method of modernisation that fails to appreciate the long-term consequences of such a strategy¹⁶⁸.

Même si on ne dispose pas de toutes les informations rêvées sur tous les cas qu'il serait intéressant d'analyser, il est d'ores et déjà clair que les PPP ne vont pas sans poser plusieurs difficultés, pour dire le moins. Il est tout aussi net que les avantages supposés des PPP sont très loin d'être démontrés hors de tout doute. Le moins que l'on puisse dire c'est que les rares exemples de projets importants impliquant le monde municipal (et pour lesquels un minimum de données critiques sont publiques) **ne permettent certainement pas de conclure** de façon nette et définitive **que les PPP soient particulièrement avantageux**, ni en ce qui concerne le prix, ni en ce qui a trait à la qualité du service.

¹⁶⁸ Flinders, Matthew. (2005). « The Politics of Public-Private Partnerships », *British Journal of Politics and International Relations*, vol.7, pp. 215-239, p. 234, 236

11. En somme

En somme, plutôt qu'une révolution ou même une véritable nouveauté, les PPP constituent davantage un approfondissement de l'intensité des relations entre le public et le privé, ce dernier y étant associé de beaucoup plus près à la conception et à toute la réflexion en amont du projet et jusqu'au financement, en passant par l'exploitation et l'entretien et cela, sur un horizon de long terme.

Le gouvernement du Québec et, plus récemment, celui d'Ottawa, se sont entichés de la formule des PPP, au moins au niveau du discours; en fait, on commence à peine à voir émerger les projets concrets qui s'en inspireraient. Qu'à cela ne tienne, les deux ordres de gouvernement en sont aussitôt à vouloir que les municipalités partagent rapidement et massivement leur nouvel engouement, au point que le ministre fédéral des Finances annonce qu'il songe à les obliger à « envisager » la formule PPP toutes les fois que cela serait approprié.

Les municipalités ont beau jeu de rétorquer qu'elles ne les ont pas attendus pour goûter aux délices de la délégation, du crédit-bail et de toutes les formules possibles et imaginables; à vrai dire, en dépit d'un encadrement réglementaire restrictif, elles ont déjà été nombreuses à avoir trouvé le moyen de négocier des quasi PPP auxquels ils ne manquaient parfois que le nom. Comme elles ne sont pas rébarbatives à l'idée de faire affaires avec le privé et qu'elles en donnent la preuve constamment, pourquoi diable obligerait-on les municipalités à « envisager » de façon privilégiée une façon de faire parmi d'autres? Il faudrait pour cela que la formule des PPP soit particulièrement géniale et que les municipalités en ignorent tout ou qu'elles s'y refusent en l'écartant a priori pour des motifs incompréhensibles. Or, les élus et les fonctionnaires municipaux ne semblent pas vraiment plus ignorants que la moyenne de leurs homologues des gouvernements « supérieurs ». Tout de même, quelque chose leur aurait-il échappé? Les PPP sont-ils à ce point formidables?

Les PPP ne sont d'aucun secours pour le principal problème des décideurs municipaux : comment trouver les sommes nécessaires pour la réhabilitation des infrastructures vieillissantes, alors que tout le monde se plaint déjà de trop payer d'impôts et que les gouvernements supérieurs — et surtout le gouvernement fédéral qui accumule les surplus — ne distribuent que très parcimonieusement leurs transferts vers les municipalités.

Les PPP ne facilitent en rien le travail proprement politique qui consiste à convaincre les citoyens-contribuables qu'il vaut mieux investir davantage maintenant que d'attendre que le ciel ne nous tombe sur la tête; il faut cesser de reporter indéfiniment à plus tard des travaux qui ne sont certes pas toujours urgents, car on y viendra de toute façon tôt ou tard, d'autant plus que si on retarde trop, on finira par se retrouver en situation d'urgence où il deviendra impossible de réhabiliter; il faudra alors reconstruire à neuf, en payant finalement plus cher.

Comme les municipalités ont généralement une très bonne cote de crédit, le problème avec la réhabilitation des infrastructures n'est pas de trouver un prêteur qui avancera tout l'argent nécessaire et en ne prenant qu'un intérêt très raisonnable, qui défie littéralement toute concurrence; le problème est de mobiliser les sommes nécessaires pour rembourser. À cet égard, les PPP ne constituent pas une aubaine puisque, dans tous les cas, il faudra payer pratiquement autant à même des recettes municipales insuffisantes; que ce soit sous forme d'un loyer plutôt que d'un remboursement d'emprunt, ce seront à peu près les mêmes sommes ou, du moins, des montants du même ordre de grandeur : (un peu) moins selon les promoteurs des PPP ou (un peu) plus selon les adversaires. Incidemment, contrairement à ce que certains persistent à prétendre, tout prêteur ou toute agence de cotation de crédit considérera qu'un engagement ferme à long terme est un engagement ferme à long terme, que ce soit pour rembourser un emprunt ou pour payer un loyer : il est illusoire de croire que le second n'altérera pas autant que le premier la solidité financière d'une municipalité. Et la question demeure : comment disposer de recettes suffisantes pour respecter ses échéances et peu importe que ce soit pour un loyer ou un remboursement d'hypothèque?

Si les avantages des PPP ne sont pas manifestes du côté du financement, ils doivent forcément se trouver ailleurs, sinon on n'est parlerait pas tant, n'est-ce pas?

Contrairement à ce qu'on pourrait croire spontanément, le fait de faire affaires avec le privé n'est pas un gage de flexibilité, surtout si on a recours à un PPP. Comme il faut prévoir l'imprévisible sur un horizon de vingt-cinq ou trente ans ou que de part et d'autre on redoute l'improvisation, un contrat de PPP est en soi une œuvre importante, dont la réalisation est longue et difficile et dont l'application est contraignante; le contrat détaillé a pour effet de bétonner les choix qui seront ainsi faits une fois pour toutes ou, en tout cas, pour les six ou sept prochains mandats électoraux de quatre ans. Dans les circonstances, inutile d'ajouter que le conseil municipal qui sera élu dix ans après la signature d'un contrat d'une telle durée se sentira assez peu concerné par une affaire qui lui échappera presque complètement.

La transparence est une vertu fort populaire auprès de la population et fort présente dans les discours des élus de tout bord tout côté; mais elle n'en demeure pas moins difficile à pratiquer. Les vérificateurs généraux de tous les gouvernements n'ont toujours pas trouvé la martingale qui leur donnerait un accès plein et entier à toutes les informations qu'ils estimeraient nécessaires pour être en mesure de témoigner face aux élus et au public de la bonne marche des affaires publiques. Si c'est déjà loin d'être gagné lorsque toutes les opérations sont publiques de part en part, que peut-on attendre d'un opérateur privé qui pourra tout à fait légitimement invoquer le secret commercial pour garder ses petites affaires à l'abri d'un regard public?

En principe, comme nous en sommes en économie de marché et comme l'idéal en est un de concurrence pure et parfaite, le fait d'ouvrir la porte au privé permettrait au public de bénéficier du meilleur d'entre les meilleurs qu'il est possible d'espérer en ce bas monde; en effet, pour décrocher le contrat au détriment de leurs concurrents et pour ensuite mener les opérations de main de maître et à la satisfaction de tous, dans l'espoir de décrocher d'autres contrats sur la base de la réputation qui va se construire ou se perdre sur le premier contrat, toutes ces belles énergies vont rivaliser féroce et sans retenue en usant d'astuce, d'inventivité, de créativité, de dévouement et d'acharnement, de moyens techniques sophistiqués et de montages financiers audacieux et ainsi de suite, pour le plus grand bénéfice du donneur d'ordre et du public en général. On pourrait rêver ainsi que la concurrence existe à l'état naturel et faire mine de ne pas voir que le monde réel est au contraire marqué par une relative rareté d'offres sur plusieurs marchés (et pas seulement dans les coins de pays reculés) et qu'il est traversé par des ententes de cartel, ainsi que, parfois par quelques (très rares) cas de corruption. Il est beaucoup plus difficile qu'on ne l'admet généralement de susciter une véritable compétition entre des entreprises qui disposent généralement de moyens techniques et financiers considérablement plus grands que la municipalité qui lance un appel de propositions. Il est de même illusoire de vouloir compter sur des entreprises plus petites ou avec des bases locales pour raviver cette compétition, car la nature même d'un PPP — l'engagement lourd et à long terme exigé du partenaire privé — écarte les plus faibles pour favoriser les plus grandes entreprises.

Il est d'autant plus difficile de dresser un bilan positif des PPP sur la base de réalisations concrètes, au-delà des principes qui sont forcément radieux, qu'il n'y a que peu d'expériences en cours depuis suffisamment de temps pour qu'il soit possible d'y faire la part des choses.

Sans compter que, dans les municipalités nord-américaines, les cas de PPP ou de quasi PPP les plus imposants ne font généralement pas long feu.

Le cas d'Hamilton a longtemps été présenté sur toutes les tribunes comme l'exemple parfait d'une entente heureuse et mutuellement avantageuse, jusqu'à ce que le conseil municipal, au vu d'une expérience qui a duré dix ans, ne décide à son échéance de ne pas reconduire le contrat. Il ne faut certes pas généraliser un cas unique, mais les cas ayant déjà connu une longue période d'expérimentation sont objectivement plutôt rares, sans compter que celui-ci impliquait une ville importante pour un service important, et non pour un service moins lourd ou dans une petite municipalité; en Amérique du Nord, il n'y a sans doute rien qui arrive à la cheville de ce cas. Dans ce cas particulier, on peut présumer que ce refus de se rengager pour dix années supplémentaires a été fait en connaissance de cause, sur la base d'analyse — on l'espère — compétente et assise en tout cas sur une expérience réelle et d'une bonne durée.

Le cas d'Atlanta n'est guère plus brillant : un contrat obtenu en 1999 et résilié en janvier 2003; de même cet autre contrat à Porto Rico, obtenu en mai 2002 et résilié en janvier 2004, qui était, avec 4,5 Md € sur 10 ans, « le plus important contrat d'exploitation et gestion (O&M) dans le domaine de l'eau au monde ».

En cherchant bien, on trouvera bien des cas plus heureux, comme nombre de cas mentionnés dans ce texte, car les municipalités sont sans cesse en questionnement et l'expérimentation y est pratiquée beaucoup plus fréquemment que ne semblent le croire certains : si la plupart des municipalités finissent par décider de maintenir un arrangement (en régie ou avec un partenaire privé) qui fonctionne plutôt bien sans être jamais parfait, chaque année un petit nombre d'entre elles changent leur fusil d'épaule, dans un sens ou dans l'autre.

Il est vrai que, plus souvent qu'autrement, la balance penche davantage du côté d'une gestion en régie, où la municipalité finance elle-même le projet et où des fonctionnaires sont responsables de l'opération du service, tout en faisant généralement appel à des entreprises privées pour la plupart des étapes de la construction de nouveaux équipements; la part du privé dans la construction des infrastructures et des équipements municipaux est considérable mais la participation des entreprises à la fourniture des divers services est faible et parfois même marginale. En soi, ce partage est-il bon ou mauvais? C'est en tout cas le fruit d'une multitude de petites et de grandes décisions prises par les nombreux conseils municipaux.

Il faudrait de bonnes raisons pour intervenir dans les processus de choix des municipalités. On pourrait certes facilement contester la représentativité des élus et insister sur le fréquent manque de transparence des décisions et sur les multiples carences par rapport à un idéal de fonctionnement démocratique. Il ne semble pourtant pas que les processus de décisions soient fondamentalement viciés, ni que les décisions soient systématiquement prises à l'aveuglette, ni que la balance penche toujours du même bord; ce n'est certainement pas fait parfaitement partout et toujours, mais cela ressemble drôlement à des processus conduisant à de véritables choix, correspondant minimalement à ce que souhaitent les élus. Il faudrait avoir de bonnes raisons pour en changer.

Il y a pourtant des problèmes et les municipalités ne se privent pas de clamer qu'ils seraient nombreux et criants. Je n'ai pas caché pas que je ne partage pas cette vision apocalyptique. À vrai dire, je me rallie à ce que disent en privé nombre d'élus et de fonctionnaires municipaux : la situation n'est pas catastrophique et, si rien n'est parfait, un vrai optimiste se dirait que cela pourrait être bien pire! Les municipalités ont d'abord et avant tout un problème de recettes insuffisantes pour mener à bien leurs projets; ce problème de recettes tient surtout à la difficulté de lever un impôt aussi direct que l'impôt foncier, car son prélèvement très visible est douloureusement ressenti, beaucoup plus en tout cas que ne le sont des prélèvements pourtant objectivement plus lourds comme les impôts sur le revenu ou sur la consommation. Les municipalités ont certes toutes les meilleures raisons du monde de réclamer davantage de transferts (plus inconditionnels, comme la Dotation globale de fonctionnement à la française et les moins contraignants possible); mais à mon avis (qui n'est que celui d'un observateur relativement peu impliqué dans leur quotidien), elles peuvent d'ores et déjà en faire plus et mieux que maintenant, en faisant plus de politique, en cherchant à convaincre les gens qu'il vaut mieux réagir maintenant plutôt que d'attendre qu'il ne soit trop tard, en relevant les impôts qu'elles contrôlent déjà et en investissant — j'ai déjà souligné l'intérêt d'une démarche (qui n'est pas sans défaut) comme celle de la Ville de Montréal qui a créé son Fonds de l'eau¹⁶⁹. Le discours officiel des municipalités et de leurs associations est davantage à l'effet que « la limite est atteinte », qu'on ne peut pas exiger plus de contribuables par l'impôt foncier et que la solution ne peut venir que de paiements de transferts et / ou de nouveaux impôts dans des

¹⁶⁹ Voir précédemment à la section 4.5.3

http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/service_fin_fr/media/documents/budget-2006-5a-global-fonds-eau.pdf

champs de taxation contrôlés par les gouvernements supérieurs. Mais c'est là un vrai beau débat de finances publiques — et donc un débat constitutionnel et politique — qui dépasse largement la question étudiée ici.

Il me semble clair que, dans le meilleur des cas, les PPP ne règlent pas grand-chose et ne changent fondamentalement rien du tout pour ce qui pose un réel problème pour les municipalités. Pourquoi donc voudrait-on les obliger à « envisager » d'aller en PPP?!

Le présent texte est mis en ligne à l'adresse : <http://www.ucs.inrs.ca/pdf/PPPMun.pdf>

Pour la version anglaise : <http://www.ucs.inrs.ca/pdf/PPPMunEn.pdf>

Les deux versions sont également disponibles sur le site de la Fédération canadienne des municipalités : <http://www.fcm.ca/french/main-f.html>

Sauf indication contraire, les pages consultées sur des sites Internet étaient telles qu'indiquées au tournant de 2006-2007, sur une période allant de la fin novembre 2006 à la mi-février 2007.

Des mises à jour sont susceptibles d'être apportées et, le cas échéant, elles seront intégrées à la version mise en ligne sur le site de l'INRS : <http://www.ucs.inrs.ca/pdf/PPPMun.pdf>

Les partenariats public-privé (PPP) et les municipalités : au-delà des principes, un bref survol des pratiques.

Sommaire

Faits saillants.....	3
Propos liminaires	11
Introduction	15
1. La formule des PPP.....	17
2. L'engouement des gouvernements supérieurs pour les PPP	21
3. La présence du privé dans les municipalités	29
4. Le problème du financement des infrastructures municipales	39
5. Le partage de risques	51
6. La flexibilité.....	55
7. L'imputabilité	63
8. La transparence.....	65
9. La concurrence.....	79
10. L'un dans l'autre, les PPP sont-ils avantageux?.....	97
11. En somme	105

Table des matières détaillée en page 9